

aktuelle analysen | 86



Hanns
Seidel
Stiftung

Freiheitsgrundrechte in Zeiten von Corona

Sarah Schmid (Hrsg.)

Sarah Schmid (Hrsg.)

Freiheitsgrundrechte in Zeiten von Corona

VORWORT



Markus Ferber, MdEP

Vorsitzender der
Hanns-Seidel-Stiftung

Fast dreieinhalb Millionen Menschen, die sich seit Ausbruch der Pandemie innerhalb eines Jahres in Deutschland mit dem Corona-Virus infiziert haben. Fast 83.000 Todesopfer, die in ihren Familien eine schmerzende Lücke hinterlassen. Das sind Zahlen, die mich zutiefst betroffen stimmen. Das Virus bedroht jedoch nicht nur unser Gesundheitssystem, sondern bringt auch Einschränkungen im alltäglichen Leben und für unsere Wirtschaft mit sich, die die Menschen in unterschiedlicher Intensität treffen.

Es erweist sich dabei als hochkomplexe politische und verfassungsrechtliche Aufgabe, die richtige Balance zwischen einem effektiven Infektionsschutz auf der einen Seite und geringstmöglichen Eingriffen in die Freiheitsgrundrechte auf der anderen Seite zu finden. Hierzu leistet der Dreierat Grundrechtsschutz, der die Bayerische Staatsregierung in diesen Fragen berät und dem unsere Stellvertretende Stiftungsvorsitzende, Susanne Breit-Keßler, vorsteht, einen wertvollen Beitrag.

Eine Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger unterstützt im März 2021 die Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie oder fordert gar einen restriktiveren Kurs. Zugleich gilt aber auch, dass die Zahl der Kritiker zunimmt und die Debatte immer mehr an Schärfe und Emotionalität gewinnt. Das Spektrum der Ablehnung ist dabei breit und reicht von besonnener Kritik bis hin zur Fundamentalopposition. Vor allem unter den Teilnehmern der sogenannten „Hygiene-Demos“, die sich gegen die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie richten, ist eine Radikalisierung zu beobachten – etwa wenn die Legitimität gewählter Volksvertreter angezweifelt oder geschichtsvergessene Parallelen zur Zeit des Nationalsozialismus gezogen werden.

Im Rahmen dieser Aktuellen Analyse wollen wir als Hanns-Seidel-Stiftung einen Beitrag zu einer differenzierten Analyse von Freiheitsgrundrechten in Zeiten von Corona leisten und Ihnen Perspektiven aus Politik, Rechts- und Politikwissenschaft sowie Journalismus vorstellen.

Ich wünsche Ihnen eine gewinnbringende Lektüre.

///

GRUSSWORT



Georg Eisenreich, MdL
Staatsminister der Justiz

Keine Krise seit dem Zweiten Weltkrieg war und ist mit so vielen Einschränkungen verbunden wie die Corona-Pandemie. Diese Beschränkungen sind schmerzhaft, ihre wirtschaftlichen Folgen erheblich. Aber Beschränkungen sind notwendig, um Leben und Gesundheit zu schützen, um die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems zu erhalten und diese Krise gemeinsam bestmöglich zu überwinden.

Eine der zentralen Fragen ist dabei das Spannungsverhältnis zwischen den staatlichen Schutzpflichten für Leben und Gesundheit einerseits und den Freiheitsgrundrechten andererseits. Viele Bürgerinnen und Bürger waren zum ersten Mal mit erheblichen staatlichen Eingriffen in ihre Grundrechte konfrontiert.

Mit zunehmender Dauer der Krise wurden die Diskussionen um die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Maßnahmen immer intensiver und auch kontroverser geführt. Diese Diskussionen sind aus meiner Sicht notwendig und richtig, sie zeugen von einer lebendigen Demokratie.

Auch über das Zusammenspiel der Staatsgewalten und ihr Verhältnis zueinander wird in der Krise zu Recht nachgedacht. Nicht allein die Exekutive entscheidet über die Maßnahmen. Wesentliche Weichenstellungen werden in den Parlamenten debattiert und zum Teil auch beschlossen wie z. B. Änderungen des Infektionsschutzgesetzes des Bundes. Verordnungen und Anordnungen der Exekutive werden in zahlreichen Verfahren durch unabhängige Gerichte auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft. Ebenso gibt es die Möglichkeit, Gesetze durch die Verfassungsgerichte auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüfen zu lassen.

Die vorliegende Publikation soll einen Beitrag zur fachkundigen Begleitung dieser Diskussionsprozesse leisten und die Frage nach der Reichweite und den Grenzen unserer Freiheitsgrundrechte in der Pandemie aus der Sicht unterschiedlicher Disziplinen beleuchten.

Ich wünsche Ihnen eine informative Lektüre.

///

Inhalt

Vorwort	2
■ Markus Ferber	
Grußwort	4
■ Georg Eisenreich	
Freiheitsgrundrechte in Zeiten der Corona-Pandemie	8
Einführung	
■ Sarah Schmid	
Pandemiebekämpfung und Gewaltenteilung	14
Infektionsschutz im Lichte des Grundgesetzes	
■ Ferdinand Wollenschläger	
Freiheit, Recht und Politik in der Corona-Pandemie	30
Anmerkungen zur Entwicklung eines Spannungsfeldes	
■ Arthur Benz	
Freiheit mit Sicherheit	40
Wo sind die Grenzen?	
■ Reinhard Müller	



Dr. Sarah Schmid

leitet das Referat für Verfassung, Europäische Integration und Gesellschaftliche Partizipation der Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München.

/// Einführung

Freiheitsgrundrechte in Zeiten der Corona-Pandemie

Am 27. Januar 2020 wird in Bayern erstmalig ein Mann positiv auf das Corona-Virus getestet. Noch aber bildet China, wo das Virus – vermutlich Ende 2019 – in der Millionenstadt Wuhan zum ersten Mal aufgetreten ist, das Epizentrum des Seuchenausbruchs. Dort wird am 29. Januar für die Provinz Hubei und ihre 57 Millionen Einwohner eine Massenquarantäne verhängt. Mitte März steigen aber auch die Zahlen in Deutschland an. Um die Verbreitung der Pandemie einzudämmen, erfolgt am 22. März schließlich die Verhängung eines Kontaktverbots sowie von Ausgangsbeschränkungen.

Die Pandemie stellt einen enormen Stresstest für das Gesundheitssystem dar. Denn allein mit den Bildern aus dem norditalienischen Bergamo vor Augen wird deutlich, welche Folgen eine Überlastung der medizinischen Infrastruktur und insbesondere fehlender Kapazitäten im intensivmedizinischen Bereich haben. Doch für die Politik bildet die Corona-Krise ebenso eine Belastungsprobe: Auf der einen Seite hat sie eine Schutzpflicht gegenüber ihren Bürgern und den Auftrag, Leib und Leben zu schützen. Vor diesem Hintergrund sind Maßnahmen zum Infektionsschutz nötig und geboten. Auf der anderen Seite gehen diese jedoch mit teils schwerwiegenden Grundrechtseinschränkungen einher. Die richtige Balance zwischen beiden Rechtsgütern zu finden – und dies inmitten eines dynamischen Infektionsgeschehens und anfangs noch mit einer geringen Datengrundlage über das neuartige Corona-Virus –, stellt eine verfassungsrechtliche, aber auch politische und normative Herausforderung dar.

Die Pandemie stellt einen Stresstest für unsere Politik und unser Gesundheitssystem dar.

Die Corona-Maßnahmen haben vor Gericht weitestgehend Bestand.

Vor diesem Hintergrund überrascht nicht, dass die gesellschaftliche Debatte um die Maßnahmen von Bund und Ländern zur Bekämpfung der Corona-Pandemie im Verlauf der Krise an Emotionalität und Schärfe gewonnen hat. Umfragen zufolge befürwortet zwar ein Großteil der Bevölkerung ein umsichtiges und auf den Infektionsschutz bedachtes Handeln. Gleichzeitig wächst aber unter den Kritikern der Maßnahmen die Ablehnung – bis hin zur Fundamentalopposition. Im extremsten Fall wird den Regierenden vorgeworfen, die Errichtung einer „Corona-Diktatur“ anzustreben. Vermehrt wird auch der Rechtsweg gewählt. Allein zwischen März 2020 und Februar 2021 gehen circa 10.000 Klagen und Eilanträge gegen die Maßnahmen des Staates zur Bekämpfung der Pandemie bei den deutschen Verwaltungsgerichten ein, von denen jedoch nur ein sehr geringer Prozentsatz im Sinne der Beschwerdeführer beschieden wird.¹

Zum Zeitpunkt, wenn dieser Band im Juni 2021 in den Druck geht, zeichnet sich mit der Beschleunigung der Impfkampagne eine Entspannung der pandemischen Lage ab. Mehr als 40 % der Deutschen haben bereits eine Impfdosis erhalten – allein am 12. Mai wurden 1,35 Millionen Spritzen des Vakzins verabreicht.² Vor diesem Hintergrund findet jetzt eine Verschiebung der Diskussion statt, bei der nunmehr Themen der Impfgerechtigkeit und der Aufhebung der Einschränkungen für geimpfte, getestete sowie genesene Menschen im Mittelpunkt stehen.

Gleichwohl werden die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie die verfassungsrechtliche und politikwissenschaftliche Debatte noch lange Zeit beschäftigen, nicht zuletzt auch mit Blick auf den künftigen Umgang mit pandemischen Lagen. Vor diesem Hintergrund will die vorliegende Studie einen Beitrag zur Analyse von Freiheitsgrundrechten in Zeiten der Corona-Pandemie leisten und das Sujet aus interdisziplinärer Perspektive beleuchten.

Eine verfassungsrechtliche Einordnung der staatlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie nimmt eingangs **Ferdinand Wollenschläger** vor und fokussiert dabei auf die Kompetenzverteilung zwischen Exekutive und Legislative im Kontext der Novellierungen des Infektionsschutzgesetzes. Er stellt fest, dass der Bundestag mit dem Dritten Gesetz zum Schutze der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite die Handlungsermächtigungen zugunsten der Exekutive geschärft, gleichzeitig aber auch seine eigene Rolle gestärkt hat. Denn obgleich das Gesetz Grundrechtseingriffe von erheblicher Tiefe, Dauer und Breite seitens der Exekutive ermögliche, obliegt es allein dem Parlament, eine epidemische Lage nationaler Tragweite festzustellen bzw. aufzuheben.

Vor diesem Hintergrund kommt er mit Blick auf die Reform des Infektionsschutzgesetzes zum Schluss, dass „der Gesetzgeber [...] eine verfassungskonforme Rechtsgrundlage für die Anordnung von Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung durch die Exekutive“ (S. 18) geschaffen hat. Ein „Höchstmaß an demokratischer Legitimität“ (S. 24) attestiert er der am 22. April 2021 verabschiedeten Corona-Notbremse, die es dem Bundestag erstmalig ermöglicht, im Falle eines hochgradigen Infektionsgeschehens selbst Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie ergreifen zu können.

In der Diskussion um Freiheitsgrundrechte in der Pandemie identifiziert **Arthur Benz** eine Schiefelage in der öffentlichen Debatte, die sich für ihn anhand eines einseitigen Fokus auf den Rechtsschutz manifestiert. Der Föderalismusforscher arbeitet die heterogenen ideengeschichtlichen Traditionslinien des Freiheitsbegriffs heraus und definiert auf deren Grundlage die Institutionen, die Freiheitsrechte gewährleisten, aber ebenfalls legitimiert sind, diese einzuschränken. Dazu zählen neben Rechtsstaat und Demokratie auch Föderalismus und Verwaltung.

Für Benz hat sich die Debatte um die Maßnahmen des Staates zur Eindämmung der Corona-Pandemie von Beginn an stark an den Maßstäben der Gerichtsbarkeit orientiert, mit einem besonderen Fokus auf der Verhältnismäßigkeit staatlichen Handelns. Vor diesem Hintergrund macht er eine „Juridifizierung der Politik“ aus, da aus seiner Sicht „viele ihre Rechte gegen die Politik behaupten, statt sich der Suche nach einem Ausgleich der berechtigten Interessen zu stellen“ (S. 36). Als zweiten Kritikstrang in der öffentlichen Debatte identifiziert – und widerlegt – er den Vorwurf einer exekutiven Dominanz in der Krisenbewältigung.

Auch der Wahrnehmung eines dysfunktionalen „Flickenteppich Föderalismus“ tritt er entgegen und attestiert der oft gescholtenen Bund-Länder-Koordination, dass sie im Kontext des kooperativen Föderalismus in Deutschland strukturell geeignet sei, als legitim wahrgenommene Ergebnisse zu generieren. Kritisch sieht Benz insgesamt, dass dem Potenzial von Organisationen, etwa von öffentlichen Verwaltungen, eigene Problemlösungen zu entwickeln, bei der Krisenbewältigung zu wenig Beachtung geschenkt wurde.

Der freiheitlich-demokratische Rechtsstaat war nie in Gefahr, argumentiert schließlich gleichfalls **Reinhard Müller** von der Frankfurter Allgemeinen Zeitung. In seinem Beitrag bricht er eine Lanze für die liberale Demokratie und warnt davor, dem Effektivitätsversprechen autoritärer Staaten in der Pandemie Glauben zu schenken. Zudem sei der Preis hoch: Wer sich etwa in der Krise politische Führung nach chinesischem Vorbild wünsche, dem

solle bewusst sein, dass in diesem Modell alle bürgerlichen Freiheitsrechte zur Disposition gestellt werden, denn: „Ein bisschen Autokratie“ – das gebe es nicht.

Darüber hinaus wirft er einen kritischen Blick auf den Vorwurf, dass die Corona-Gesetzgebung eine Gefahr für die Demokratie darstelle. Prägnant hält er fest: „Es ist wahrlich nicht schwer zu erkennen, dass es sich bei der Corona-Gesetzgebung nicht um Folterwerkzeuge aus dem Instrumentkasten eines autoritären Herrschers handelt, der seine Bürger mundtot machen und Justiz wie Medien gleichschalten will, sondern um den Versuch, eine Naturkatastrophe in einem pluralistischen, gewaltenteilig organisierten Gemeinwesen selbstbewusster Bürger in den Griff zu bekommen“ (S. 45): Diese Perspektive lässt Raum für eine kritische Würdigung der beschlossenen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie, wirft gleichzeitig aber ein Schlaglicht auf demokratische Kontrollmechanismen seitens der Legislative, Judikative und nicht zuletzt einer lebendigen Zivilgesellschaft.

Ich wünsche Ihnen eine informative Lektüre!

///

Anmerkungen

- ¹ Metzger, Nils: Maßnahmen-Gegner vor Gericht kaum erfolgreich, in: ZDF heute, 26.3.2021, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/corona-massnahmen-klagen-verwaltungsgericht-100.html>, Stand: 21.5.2021.
- ² Tagesschau: 1,35 Millionen Impfungen an einem Tag, <https://www.tagesschau.de/inland/impfrekord-101.html>, Stand: 21.5.2021.



Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger

ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Europarecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht an der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg. Er hat den Deutschen Bundestag und den Bayerischen Landtag in Fragen der Corona-Pandemie mehrfach beraten.

/// Infektionsschutz im Lichte des Grundgesetzes

Pandemiebekämpfung und Gewaltenteilung

Zur Bekämpfung der Corona-Pandemie hat der Staat weitreichende Einschränkungen des privaten und öffentlichen Lebens bis hin zu einem Lockdown angeordnet. Im gewaltengliederten Staat des Grundgesetzes stellt sich nicht nur die Frage der Verhältnismäßigkeit dieser Maßnahmen, sondern auch der hier erörterten Kompetenzverteilung zwischen Legislative und Exekutive.¹

Architektur der Pandemiebekämpfung

In Erfüllung seiner grundgesetzlichen Schutzpflicht für menschliches Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG)² hat der Staat zur Bekämpfung der Corona-Pandemie weit reichende Einschränkungen des privaten und öffentlichen Lebens bis hin zu einem Lockdown angeordnet, mit denen Grundrechtseingriffe von erheblicher Breite, Tiefe und Dauer einhergehen. Diese Maßnahmen haben nicht die Parlamente angeordnet, sondern die Exekutive, namentlich die Landesregierungen, freilich auf parlamentsgesetzlicher Grundlage [§§ 28, 28a, 32 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG)]. Hierfür stehen etwa die Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnungen des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege,³ die aktuell Schutzmaßnahmen wie die zahlenmäßige Begrenzung privater Kontakte (§ 4), Beschränkungen und Schließungen im Bereich des Wirtschaftslebens (§§ 12 ff.) oder die Untersagung von Präsenzunterricht an Schulen vorsehen (§ 18).

Die Pandemiebekämpfung stellt eine Herausforderung für den Grundrechtsschutz sowie für die Gewaltenteilung dar.

Ob die zugrundeliegende Verordnungsermächtigung des Bundesgesetzgebers, die die Landesregierungen zur Anordnung derartiger Maßnahmen berechtigt, den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an die Exekutive genügt, wurde und wird bezweifelt, ist aber, wie im Folgenden vor dem Hintergrund der Rollenverteilung von Parlament und Exekutive bei der Pandemiebekämpfung näher dargelegt wird, zu bejahen. Mit dem Vierten Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22.4.2021⁴ hat sodann der Bundestag angesichts und für den Fall eines hochgradigen Infektionsgeschehens erstmals selbst Maßnahmen der Pandemiebekämpfung durch Parlamentsgesetz angeordnet, was abschließend gewürdigt sei.

Pandemiebekämpfung im Lichte der Gewaltenteilung

Das Grundgesetz kennt keine allgemeinen oder spezifischen Notstandsklauseln, die im Fall eines Gesundheitsnotstands, etwa bei Pandemien, besondere Verordnungsbefugnisse für die Exekutive vorsehen oder Abweichungen von den Vorgaben für das Gesetzgebungsverfahren einschließlich der Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen an die Exekutive gestatten. Derartige Krisen sind vielmehr im Rahmen der allgemeinen Verfassungsordnung zu bewältigen.⁵

Das Grundgesetz ermöglicht und begrenzt die exekutive Rechtsetzung.

Das Grundgesetz sieht in Art. 80 die Möglichkeit vor, Gesetzgebungsbefugnisse auf die Exekutive zu delegieren. Diese Delegationsbefugnis verfolgt mit Hartmut Bauer eine „Entlastungs- und Flexibilitätswahrungsfunktion“ mit dem Ziel, „den parlamentarischen Gesetzgeber von Detailarbeit [zu] entlasten, ihm dadurch die Möglichkeit [zu] eröffnen, sich auf die wirklich wichtigen grundlegenden Vorhaben zu konzentrieren, und ohne zeitraubendes Gesetzgebungsverfahren eine beschleunigte, kurzfristige Anpassung des Rechts an sich ändernde Verhältnisse [zu] ermöglichen.“⁶ Gleichzeitig formuliert das Grundgesetz Grenzen für eine Delegation. Zum Ausdruck kommt dies namentlich im Erfordernis einer nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmten (parlaments-)gesetzlichen Ermächtigung (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG)⁷ sowie im Erfordernis der Regelung wesentlicher, insbesondere grundrechtswesentlicher Fragen durch das Parlament (Parlamentsvorbehalt qua Wesentlichkeit).⁸

Hinter dieser engen Anbindung der exekutiven Rechtsetzung an das hierzu ermächtigende Parlamentsgesetz und der damit einhergehenden Absage an eine Selbstentmachtung des Parlaments stehen gewichtige Gründe, nicht nur negative historische Erfahrungen mit zu weitreichenden bzw. in zu weitem

Umfang aktualisierten exekutiven Rechtsetzungsbefugnissen zu Weimarer Zeiten, sondern auch verfassungsrechtliche Anforderungen der Gewaltenteilung, der Demokratie und des Rechtsstaates.⁹ Gerade die parlamentarische Gesetzgebung ermöglicht ein Entscheidungsverfahren, das „der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten“, „die Volksvertretung dazu anhält, Notwendigkeit und Ausmaß von Grundrechtseingriffen in öffentlicher Debatte zu klären“, „sich durch Transparenz auszeichnet“ und „die Beteiligung der parlamentarischen Opposition gewährleistet“.¹⁰

Gleichwohl dürfen die Anforderungen an Bestimmtheit und Regelungsdichte der parlamentsgesetzlichen Ermächtigung nicht überspannt werden. Vielmehr lassen sich die Anforderungen an den Grad der Bestimmtheit nicht abstrakt, sondern nur einzelfallbezogen bestimmen.¹¹ So hängt mit dem Bundesverfassungsgericht „[d]as im konkreten Fall erforderliche Maß an Bestimmtheit [...] von der Eigenart des zu regelnden Sachverhalts ab, insbesondere davon, in welchem Umfang dieser einer genaueren begrifflichen Umschreibung überhaupt zugänglich ist [...]. Ist dies nicht der Fall, so kann es geboten sein, die nähere Ausgestaltung des zu regelnden Sachbereichs dem Verordnungsgeber zu überlassen, der die Regelungen rascher und einfacher auf dem neuesten Stand zu halten vermag als der Gesetzgeber [...]. Bei vielgestaltigen, komplexen Lebenssachverhalten oder absehbaren Änderungen der tatsächlichen Verhältnisse sind etwa geringere Anforderungen an die Bestimmtheit zu stellen als bei einfach gelagerten und klar vorhersehbaren Lebenssachverhalten. Dies ermöglicht sachgerechte, situationsbezogene Lösungen bei der Abgrenzung von Befugnissen des Gesetzgebers und der Exekutive.“¹² Die Bestimmtheitsanforderungen richten sich schließlich und nicht zuletzt nach der Grundrechtsrelevanz der Regelung und steigen grundsätzlich mit dieser,¹³ wobei das Bundesverfassungsgericht auch herausgearbeitet hat, dass die Bewältigung dynamischer Sachverhalte einen dynamischen Grundrechtsschutz durch die Einräumung exekutiver Spielräume fordern bzw. legitimieren kann.¹⁴

Hinsichtlich des Wesentlichkeitsvorbehalts hat das Bundesverfassungsgericht schließlich betont, dass die Verfassung „keinen Gewaltenmonismus in Form eines umfassenden Parlamentsvorbehalts [kennt]. Die in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG normierte organisatorische und funktionelle Trennung und Gliederung der Gewalten zielt auch darauf ab, dass staatliche Entscheidungen möglichst richtig, das heißt von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen. Vor diesem Hintergrund kann auch die Komplexität der zu regelnden Sachverhalte den Umfang der Regelungspflicht des Gesetzgebers begrenzen.“¹⁵

Das Bestimmtheitsgebot stellt die zentrale Anforderung an die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an die Exekutive dar.

Würdigung der Verordnungsermächtigung der §§ 28, 28a, 32 IfSG

Die Ermächtigung zum Erlass besonderer Schutzmaßnahmen ist mit dem Grundgesetz vereinbar.

Mit dem Dritten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18.11.2020¹⁶ hat der Gesetzgeber die – gerade auch in ihrer Regelungsschärfe – nicht auf Pandemien zugeschnittenen Handlungsermächtigungen des IfSG zugunsten der Exekutive geschärft, was zuvor auch Rechtsprechung¹⁷ und Schrifttum¹⁸ angemahnt hatten. Abgesehen von wenigen Spezialtatbeständen¹⁹ ließen sich zahlreiche der ergriffenen Maßnahmen nämlich nur unter die weit gefasste Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 1. HS IfSG subsumieren, die sich auf den Erlass „notwendige[r] Schutzmaßnahmen“ bezog. Mit der Regelung für besondere Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (§ 28a IfSG) (1.) hat der Gesetzgeber, wie eine Würdigung auf der Basis des verfassungsrechtlichen Rahmens (2.) zeigt, eine verfassungskonforme Rechtsgrundlage für die Anordnung von Maßnahmen der Pandemiebekämpfung durch die Exekutive geschaffen (3.).

Die Regelung für besondere Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (§ 28a IfSG)

Der Bundestag hat mit § 28a IfSG eine spezifische exekutive Handlungsermächtigung zur Bekämpfung des Coronavirus SARS-CoV-2 geschaffen (§ 28a IfSG), die Handlungsvoraussetzungen und Rechtsfolgen präzisiert und so die Rolle des Deutschen Bundestages stärkt. Die Gesetzesbegründung bekräftigt ausdrücklich das Anliegen, „den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Parlamentsvorbehalts [...] angesichts der länger andauernden Pandemielage und fortgesetzt erforderlichen eingriffsintensiven Maßnahmen zu entsprechen“, und erachtet hierfür „eine gesetzliche Präzisierung im Hinblick auf Dauer, Reichweite und Intensität möglicher Maßnahmen.“ Daher habe das Parlament „die Abwägung der zur Bekämpfung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite erforderlichen Maßnahmen und den betroffenen grundrechtlichen Schutzgütern vor[genommen] und [...] somit die wesentlichen Entscheidungen“ getroffen.²⁰ Im Gesetzgebungsverfahren ist, auch infolge der Expertenanhörung, eine weitere Schärfung der Ermächtigungsgrundlage erfolgt.

Die Neuregelung durch das Dritte Bevölkerungsschutzgesetz bricht zunächst die gemäß §§ 28, 32 IfSG möglichen notwendigen Schutzmaßnahmen in 17 (auch kumulativ anwendbare²¹) Regelbeispiele herunter (§ 28a Abs. 1 IfSG), legt die Maßnahmen auf das Ziel, Leben, Gesundheit und die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems zu schützen, fest (§ 28a Abs. 3 Satz 1

IfSG) und erklärt das Infektionsgeschehen, namentlich die Sieben-Tage-Inzidenz, zum maßgeblichen Entscheidungsparameter (§ 28a Abs. 3 Satz 2 ff. IfSG). Die mit dem Fortgeltungsgesetz vom 29.3.2021²² erfolgte Änderung des § 28a IfSG hält überdies zu einer Berücksichtigung der Folgen von Virusmutationen an (siehe § 28a IfSG Satz 1 2. HS und Satz 8 a.E.) und benennt mit der Anzahl der geimpften Personen sowie der zeitabhängigen Reproduktionszahl weitere Entscheidungsparameter (dem Wortlaut nach indes nur) für die Aufhebung oder Einschränkung der Schutzmaßnahmen. Es erfolgt eine inzidenzabhängige Hierarchisierung der Schutzmaßnahmen in drei Stufen (§ 28a Abs. 3 Satz 5 ff. IfSG). Hinsichtlich des örtlichen Anwendungsbereichs gilt der Grundsatz der regionalen Differenzierung (§ 28a Abs. 3 Satz 2 IfSG), wobei bei hoher bundes- bzw. landesweiter Inzidenz Bundes- bzw. Landeseinheitlichkeit anzustreben ist (§ 28a Abs. 3 Satz 9 und 10 IfSG). Bei besonderer Grundrechtsbetroffenheit, etwa im Bereich von Versammlungen, greifen weitere Kautelen (§ 28a Abs. 2, Abs. 4 IfSG). Generell hält § 28a Abs. 6 Satz 2 IfSG die Exekutive an, „soziale, gesellschaftliche und wirtschaftliche Auswirkungen auf den Einzelnen und die Allgemeinheit einzubeziehen und zu berücksichtigen, soweit dies mit dem Ziel einer wirksamen Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) vereinbar ist.“ Bei entsprechender Rechtfertigung auch mit Blick auf das Infektionsgeschehen können überdies Ausnahmen für „[e]inzelne soziale, gesellschaftliche oder wirtschaftliche Bereiche, die für die Allgemeinheit von besonderer Bedeutung sind“, vorgesehen werden (§ 28a Abs. 6 Satz 3 IfSG). Mit dem Begründungs- und Befristungserfordernis (§ 28a Abs. 5 IfSG) setzt die Novelle des Weiteren auf Grundrechtsschutz durch Verfahren.

Rahmen der verfassungsrechtlichen Bewertung

Die Bestimmtheitsanforderungen bemessen sich zunächst nach der Intensität der Grundrechtsbetroffenheit; insoweit ist festzuhalten, dass § 28a Abs. 1 Satz 1 IfSG zu Grundrechtseingriffen von erheblicher Tiefe (etwa Ausgangsbeschränkungen; Kumulationsmöglichkeit bis hin zum Lockdown gemäß § 28a Abs. 6 Satz 1 IfSG), Dauer und Breite ermächtigt, können sie doch die ganze Bevölkerung erfassen. Gegenläufig ist indes wiederum zu berücksichtigen, dass die Reichweite der Regelungsbefugnisse und damit auch die Intensität der Betroffenheit zwei Umstände mindern.

Erstens gelten die Verordnungsbefugnisse nur für eine spezifische, sachlich und zeitlich in zweifacher Hinsicht begrenzte Situation: Zum einen setzt § 28a Abs. 1 IfSG die Feststellung einer nunmehr parlamentsgesetzlich explizit definierten epidemischen Lage von nationaler Tragweite voraus

Es dürfen keine überzogenen Anforderungen an die Bestimmtheit der Ermächtigungsgrundlage gestellt werden.

(siehe hierzu § 5 Abs. 1 IfSG); zum anderen handelt es sich nicht um eine generelle Regelung für derartige Lagen, sondern um eine auf die Bekämpfung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) beschränkte.²³ Zweitens liegt die Feststellung (und Aufhebung) der epidemischen Lage von nationaler Tragweite in den Händen des Bundestags und ist kontinuierlich zu erneuern (siehe § 5 Abs. 1 IfSG). Hinzu kommt, dass ein vielgestaltiger, komplexer Lebenssachverhalt zu bewältigen ist, bei dem angesichts der Dynamik namentlich des Infektionsgeschehens rasche Änderungen der tatsächlichen Verhältnisse absehbar sind, was die Bestimmtheitsanforderungen reduziert.²⁴ Spielraum erfordert auch die Erstellung eines grundrechtskonformen Schutzkonzepts,²⁵ da eine kohärente Gesamtentscheidung zu treffen ist.²⁶

Analyse und Bewertung des § 28a IfSG

§ 28a IfSG gibt Ziel und Inhalt für besondere Schutzmaßnahmen vor.

Eine Analyse des § 28a IfSG im Lichte der verfassungsrechtlichen Anforderungen, namentlich des Selbstentscheidungsvorbehalts, der Programmfestsetzungspflicht und des Vorhersehbarkeitsgebots²⁷ ergibt zunächst, dass mit dem Anliegen, eine „Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19)“ zu verhindern (§ 28a Abs. 1 IfSG), ein spezifisches Ziel vorgegeben ist. Ansatzpunkt ist, wie sich aus den Maßnahmen und der Gesetzesbegründung ergibt, eine Eindämmung der Pandemie durch eine Unterbindung der dynamischen Verbreitung des Virus.²⁸ § 28a Abs. 3 Satz 1 IfSG verdeutlicht überdies, dass Maßnahmen nicht nur dem Schutz der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems dienen, sondern dem Ziel, Leben und Gesundheit zu schützen; Eingriffsmöglichkeiten bestehen damit nicht erst, wenn eine Destabilisierung des Gesundheitssystems eingetreten ist oder droht, mag dieser Aspekt auch für die Beurteilung des Infektionsgeschehens im Rahmen der Instrumentenauswahl eine Rolle spielen.²⁹

Hinsichtlich der Rechtsfolgen bricht die Regelung die abstrakte Ermächtigung der Generalklausel zu „notwendigen Schutzmaßnahmen“ (§ 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG) in siebzehn Regelbeispiele herunter (§ 28a Abs. 1 IfSG), wobei die Gesetzesbegründung deren Beitrag zur Zielerreichung einschließlich daraus folgender Entscheidungskriterien und inhaltlicher Konturierung näher erläutert.³⁰ Dies gilt etwa bei Beschränkungen und Auflagen für Betriebe, Gewerbe, Einzel- und Großhandel gemäß § 28a Abs. 1 Nr. 14 IfSG, für die Entscheidungsparameter (Kunden- oder Besucherverkehr; enger körperlicher Kontakt; Dauer des Kontakts) und der Inhalt möglicher Maßnahmen (Mindestabstände, Beschränkung der Kundenzahl abhängig von Verkaufsfläche, Verbot) konkretisiert werden;³¹ Selbiges gilt für die alkoholbezogenen Verbote,³² die Beschränkungen und Verbote in der Gastronomie³³ oder die Hygienekonzepte³⁴.

Vor dem Hintergrund des – überdies in gegenständlicher („soweit“) und zeitlicher („solange“) Hinsicht konkretisierten – Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (§ 28 Abs. 1 Satz 1 1. HS, § 28a Abs. 6 Satz 1 IfSG) ergibt sich in Konkretisierung der angesprochenen Dynamik eine allgemeine Eingriffsschwelle, nämlich dass eine effektive Bekämpfung des Virus nicht durch Maßnahmen der Gefahrenabwehr, mithin durch Maßnahmen in Bezug auf Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider möglich sein darf, etwa durch eine Absonderung der Betroffenen (§ 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG); dies setzt u. a. eine funktionsfähige Kontaktverfolgung (§ 25 IfSG) voraus.³⁵ Solange dies der Fall ist, scheiden einschneidende Maßnahmen gegenüber der Allgemeinheit mangels Erforderlichkeit aus, wobei es nicht primär auf die Funktionsfähigkeit der Kontaktverfolgung und die Möglichkeit, Absonderungsmaßnahmen einzuleiten, ankommt, sondern auf die dadurch ermöglichte effektive Eindämmung der Pandemie.

§ 28a IfSG normiert Anforderungen der Verhältnismäßigkeit.

Vergleichbares gilt mit Blick auf eine durch zunehmenden Impffortschritt erreichte Immunisierung.³⁶ Indem zahlreiche Ziffern Untersagungs- und Beschränkungsbefugnisse alternativ nebeneinander stellen (Nr. 5–8, 10–16), gibt der Gesetzgeber im Zusammenspiel mit dem Erforderlichkeitsgebot als Aspekt des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ein Stufenverhältnis vor; demnach darf der Ordnungsgeber etwa Übernachtungsangebote nicht untersagen, wenn auch eine Beschränkung zur Zielerreichung genügt. Dies gilt auch für die Alternativität von Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen (Nr. 3) oder für das Alkoholverbot (Nr. 9). Darüber hinaus enthält die Regelung in § 28a Abs. 2 IfSG eingriffslimitierende Kautelen für besonders grundrechtssensible Maßnahmen wie die Untersagung von Versammlungen und religiösen Zusammenkünften oder Betretungs- und Besuchsverbote in Einrichtungen des Gesundheits- und Sozialwesens,³⁷ ebenso in § 28a Abs. 4 IfSG für die Kontaktdatenerhebung; weitere limitierende und entscheidungsleitende Aspekte liefert die Gesetzesbegründung.³⁸

Generell hält § 28a Abs. 6 Satz 2 IfSG die Exekutive an, „soziale, gesellschaftliche und wirtschaftliche Auswirkungen auf den Einzelnen und die Allgemeinheit einzubeziehen und zu berücksichtigen, soweit dies mit dem Ziel einer wirksamen Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) vereinbar ist.“ Bei entsprechender Rechtfertigung auch mit Blick auf das Infektionsgeschehen können überdies Ausnahmen für „[e]inzelne soziale, gesellschaftliche oder wirtschaftliche Bereiche, die für die Allgemeinheit von besonderer Bedeutung sind“, vorgesehen werden (§ 28a Abs. 6 Satz 3 IfSG).³⁹

Das Infektionsgeschehen, insbesondere die Sieben-Tages-Inzidenz, ist der maßgebliche Entscheidungsparameter.

§ 28a Abs. 3 Satz 2 und 4 IfSG erklären das Infektionsgeschehen, namentlich die Sieben-Tage-Inzidenz, zum maßgeblichen Entscheidungsparameter.⁴⁰ Hieran knüpft eine Hierarchie der Schutzmaßnahmen mit den drei Kategorien umfassende (Satz 5), breit angelegte (Satz 6) und einfache (Satz 7) Schutzmaßnahmen an, für die jeweils ein Ziel festgelegt wird.⁴¹ Diese Stufen sind an rechtssicher feststellbare Schwellen, nämlich die Zahl der Neuinfektionen je 100.000 Einwohner (ab 50, ab 35, unter 35) innerhalb von sieben Tagen geknüpft, wobei Flexibilität unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsvorbehalts (Satz 11) besteht.⁴²

Seit Inkrafttreten des Fortgeltungsgesetzes an sind überdies die Folgen von Virusmutationen zu berücksichtigen (siehe § 28a IfSG Satz 1 2. HS und Satz 8 a.E.) und weitere Kriterien (Anzahl der geimpften Personen; zeitabhängige Reproduktionszahl)⁴³ für die Aufhebung oder Einschränkung der Schutzmaßnahmen explizit benannt. Hinsichtlich des örtlichen Anwendungsbereichs normiert § 28a Abs. 2 Satz 2 IfSG den Grundsatz der regionalen Differenzierung,⁴⁴ wobei bei hoher bundes- bzw. landesweiter Inzidenz Bundes- bzw. Landeseinheitlichkeit anzustreben ist (§ 28a Abs. 2 Satz 9 und 10 IfSG).

Ferner bekräftigt der Gesetzgeber, dass infolge der Kumulationsmöglichkeit (§ 28a Abs. 6 Satz 1 IfSG) umfassende Beschränkungen des öffentlichen und privaten Lebens möglich sind, und übernimmt hierfür, wie vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof in seinem Beschluss vom 5.11.2020 gefordert,⁴⁵ die politische Verantwortung.⁴⁶

Mit dem – im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens eingeführten – Begründungs- und Befristungserfordernis (§ 28a Abs. 5 IfSG) setzt die Novelle schließlich auf Grundrechtsschutz durch Verfahren,⁴⁷ ebenso wie mit dem durch das Fortgeltungsgesetz eingeführten Evaluationserfordernis (§ 5 Abs. 9 IfSG).

Vor diesem Hintergrund wahrt die Verordnungsermächtigung der §§ 28, 28a und 32 IfSG die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Delegation. Auch die Landesverfassungs- und Oberverwaltungsgerichtsbarkeit hat zumindest in Eilverfahren die Verfassungskonformität des § 28a IfSG bestätigt,⁴⁸ eine Einschätzung, die sich auch in weiten Teilen des Schrifttums findet.⁴⁹

Trotz der mit § 28a IfSG erfolgten Schärfung der Ermächtigungsgrundlage für Schutzmaßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie verbleiben relativ weite Spielräume. Diese betreffen vor allem die Instrumentenwahl, mithin die Entscheidung, welche Maßnahmen aus dem (nicht abschließenden) Katalog mit welchem spezifischen Inhalt in welcher Kombination im

Rahmen des flexibilisierten und nur grob steuernden stufenbezogenen Schutzkonzepts zu ergreifen sind.

Gleichwohl ist kein strikt einzelmaßnahmenbezogener Ansatz geboten, da sich die Pandemiebekämpfung von der Abwehr punktueller Gefahren im Polizei- und Sicherheitsrecht durch Standardmaßnahmen unterscheidet.⁵⁰ Es sind nämlich einzelne Maßnahmen im Rahmen eines übergreifenden Schutzkonzepts zu kombinieren, sind diese doch im Zusammenhang zu sehen, was einer Einzelsteuerung entgegensteht. Priorisiert man etwa einzelne Bereiche – wie Schulen oder Einrichtungen der Kindertagesbetreuung –, kann dies strengere Standards in anderen Bereichen verlangen, was nur im Rahmen einer relativen Gesamtbetrachtung erfolgen kann; Selbiges gilt für Experimentierklauseln.⁵¹

Freilich verbleibt Optimierungspotenzial,⁵² um die Ermächtigungsgrundlage zu schärfen und damit die parlamentarische Steuerung der Pandemiebekämpfung zu stärken, was hier nicht vertieft werden kann. Überdies hat der Bundestag die Entwicklung zu beobachten und (nach-)steuernd einzugreifen, womit auch nach Verabschiedung des § 28a IfSG ein kontinuierlich zu erfüllender Auftrag an den Gesetzgeber formuliert ist. Dies gilt namentlich mit Blick auf sich verfestigende und zu festigende Entwicklungen, etwa neue Inzidenzmarken (100/200) oder Parameter zur Beurteilung des Infektionsgeschehens, und Steuerungsimpulse für die weitere Pandemiebekämpfung, etwa hinsichtlich Öffnungsschritten oder der Relevanz von Schnelltestmöglichkeiten.

Die Corona-Notbremse (§ 28b IfSG)

Mit Inkrafttreten der im Vierten Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22.4.2021⁵³ vorgesehenen Notbremse (§ 28b IfSG) ordnet der Bundestag angesichts und für den Fall eines hochgradigen Infektionsgeschehens erstmals selbst Maßnahmen der Pandemiebekämpfung durch Parlamentsgesetz an. Hierin liegt eine (partielle) Abkehr vom zuvor skizzierten Modell einer Grobsteuerung durch Parlamentsgesetz bei Konkretisierungsbefugnis der Landesregierungen. Die Maßnahmen greifen bundeseinheitlich mit Erreichen des Schwellenwerts einer Sieben-Tage-Inzidenz von 100 (Untersagung von Präsenzunterricht in Schulen 165), wobei der Gesetzgeber, anders als teils vertreten, ausweislich der Gesetzesbegründung das Infektionsgeschehen umfassend bewertet hat;⁵⁴ auch gelten sie unmittelbar, d. h. ohne die Notwendigkeit eines Verordnungserlasses auf Landesebene wie bei §§ 28, 28a, 32 IfSG.

Die Corona-Notbremse kehrt die Perspektive auf das Verhältnis von Legislative und Exekutive um.

Die Corona-Notbremse stellt keinen Verstoß gegen Gewaltenteilung und Rechtsschutzgarantie dar.

Dies verleiht der Regelung ein Höchstmaß an demokratischer Legitimation, was aus den skizzierten Gründen (siehe Absatz „Pandemiebekämpfung im Lichte der Gewaltenteilung“) freilich nicht für eine – auch verfassungsrechtlich nicht geforderte – Vollparlamentarisierung der Pandemiebekämpfung spricht. Vielmehr muss die Handlungsformenwahl auch die Vorteile des Einsatzes von Rechtsverordnungen im Blick haben, einschließlich der hier nicht zu vertiefenden Frage von Rechtsschutzmöglichkeiten, wobei in der parlamentsgesetzlichen Anordnung von Schutzmaßnahmen trotz der damit korrelierenden weit gehenden Rechtsschutzkonzentration beim Bundesverfassungsgericht kein Verstoß gegen die Rechtsschutzgarantie liegt – ebenso wenig wie im Übrigen gegen das Allgemeinheitsgebot (Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG) und den Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG). Vor diesem Hintergrund mag auch ein Instrumentenmix als Gesamtkonzept in Betracht zu ziehen sein. Jedoch spricht für die Anordnung einer auf ein hochgradiges Infektionsgeschehen reagierenden „Notbremse“ durch Bundesparlamentsgesetz die dadurch ermöglichte bundeseinheitliche und unmittelbare (d. h. ohne die Notwendigkeit weiterer konkretisierender Akte) Inkraftsetzung von Schutzmaßnahmen. Überdies besteht das Verordnungsregime (partiell) fort: Raum für Landesregelungen gemäß §§ 28, 28a, 32 IfSG verbleibt generell unterhalb des Schwellenwerts und oberhalb desselben im Rahmen der durch § 28b Abs. 5 IfSG zugelassenen weitergehenden Regelungen.

///

Anmerkungen

- ¹ Der Beitrag knüpft an verschiedene Stellungnahmen des Autors im Rahmen von Expertenanhörungen im Deutschen Bundestag und im Bayerischen Landtag an. Eine ausführliche Abhandlung der Thematik findet sich bei Wollenschläger, Ferdinand: Die Corona-Pandemie als Stunde der Exekutive und die parlamentarische Demokratie des Grundgesetzes, in: FS 50 Jahre Juristische Fakultät der Universität Augsburg, Tübingen 2021, i. E.
- ² Siehe zu dieser BayVerfGH, Entscheidung vom 22.3.2021, Vf. 23-VII-21, Rn. 21.
- ³ Aktuell: Dreizehnte Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (13. BayIfSMV) vom 5.6.2021 (BayMBl. Nr. 384, BayRS 2126-1-17-G).
- ⁴ BGBl. I, S. 802.
- ⁵ Dies betonend Dreier, Horst: DÖV 2021, 229 (229 f.); Kersten, Jens: ZRP 2020, 65. Grundlegend zum Ausnahmeverfassungsrecht jüngst Barczak, Tristan: Der nervöse Staat, Tübingen 2020; Kaiser, Anna-Bettina: Ausnahmeverfassungsrecht, Tübingen 2020; ferner im Pandemie-Kontext Klafki, Anika: Risiko und Recht, Tübingen 2017.
- ⁶ Bauer, Hartmut, in: GG, Bd. 2, hrsg. von Horst Dreier, Tübingen, 3. Aufl., 2015, Art. 80, Rn. 12.
- ⁷ Grundsätzlich ausbuchstabiert in BVerfGE 150, 1 (100 ff.).
- ⁸ Siehe nur BVerfGE 150, 1 (96 ff.).
- ⁹ BVerfGE 150, 1 (99 f.).
- ¹⁰ BVerfGE 150, 1 (96 f.); ferner jüngst Beschl. vom 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, Rn. 240, 260.
- ¹¹ Siehe Bauer, in: GG, Bd. 2, Tübingen 2015, Art. 80, Rn. 35.
- ¹² BVerfGE 150, 1 (102); siehe auch Beschl. vom 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, Rn. 260.
- ¹³ BVerfGE 139, 19 (47); siehe auch Beschl. vom 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, Rn. 260.
- ¹⁴ BVerfGE 49, 89 (137); E 101, 1 (35); Beschl. vom 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, Rn. 262; siehe dazu auch Leisner-Egensperger, Anna: NJW 2021, S. 202 (204).
- ¹⁵ BVerfGE 150, 1 (99); ferner E 139, 19 (46); Greve, Holger: NVwZ 2020, 1786 (1788).

- ¹⁶ BGBl. I, S. 2397.
- ¹⁷ Siehe nur BayVGH, BeckRS 2020, 28521, Rn. 28, 30, 35.
- ¹⁸ Siehe nur Brocker, Lars: NVwZ 2020, S. 1485 (1486 f.); Papier, Hans-Jürgen: DRiZ 2020, S. 180 (183); Volkmann, Uwe: NJW 2020, S. 3153 (3154 ff.).
- ¹⁹ Solche bestanden lediglich für die in §§ 29 ff. IfSG geregelten Fälle der Beobachtung (§ 29 IfSG), Absonderung (§ 30 IfSG) und der beruflichen Tätigkeitsverbote (§ 31 IfSG) sowie für die in § 28 Abs. 1 IfSG geregelten Maßnahmen, nämlich „Personen [zu] verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten“ (§ 28 Abs. 1 Satz 1 2. HS IfSG) und „Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen [zu] beschränken oder [zu] verbieten und Badeanstalten oder in § 33 genannte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon [zu] schließen“ (§ 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG).
- ²⁰ BT-Drs. 19/23944, 21.
- ²¹ Siehe § 28a Abs. 6 Satz 1 IfSG.
- ²² Gesetz zur Fortgeltung der die epidemische Lage von nationaler Tragweite betreffenden Regelungen vom 29.3.2021, BGBl. 2021 I, 370.
- ²³ Siehe auch BayVGH, Beschl. v. 25.2.2021, 20 NE 21.475, juris, Rn. 27.
- ²⁴ Siehe auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 4.11.2020, OVG 11 S 101/20, juris, Rn. 31; OVG Münster, Beschl. v. 18.8.2020, 13 B 847/20.NE, juris, Rn. 83; BeckRS 2020, 36417, Rn. 24; Brocker, Lars: NVwZ 2020, S. 1485 (1486); Greve, Holger: NVwZ 2020, 1786 (1788); Martini, Mario / Thiessen, Bianca / Ganter, Jonas: NJOZ 2020, S. 929 (930). Kritisch unter Verweis auf eine rasche Reaktionsmöglichkeit auch des Parlaments Boehme-Neßler, Volker: DÖV 2021, S. 243 (244). Differenziert Guckelberger, Annette: DVBl. 2020, S. 1441 (1443).
- ²⁵ Zu diesem siehe Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuss) vom 16.11.2020, BT-Drs. 19/24334, S. 81 und 82.
- ²⁶ Zum Kohärenzgebot BVerfGE 145, 20 (71; vgl. auch 67 f., 75 ff.); ferner E 107, 186 (197); E 115, 276 (309 ff.); (K), NVwZ-RR 2008, S. 1 (3); E 123, 317 (362 f.); (K), NVwZ 2011, S. 355 (357); E 141, 82 (115).
- ²⁷ Zu diesen Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes BVerfGE 150, 1 (101).

- ²⁸ BT-Drs. 19/23944, S. 34.
- ²⁹ Eine klare Zielvorgabe fordernd Volkmann, Uwe: NJW 2020, 3153 (3160).
- ³⁰ BT-Drs. 19/23944, S. 31 ff.
- ³¹ Ebd., S. 33.
- ³² Ebd., S. 34.
- ³³ Ebd.
- ³⁴ Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuss) vom 16.11.2020, BT-Drs. 19/24334, S. 79.
- ³⁵ Vgl. auch den von Andrea Kießling erarbeiteten Gesetzentwurf zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes vom 4.11.2020 (abrufbar unter https://www.oer.ruhr-uni-bochum.de/oer/mam/content/gesetzentwurf_zur_%C3%84nderung_des_ifsg_kie%C3%9Fling.pdf, Stand: 16.4.2021; im Folgenden: Kießling-E), § 31a Abs. 1 Satz 2 Kießling-E und Begründung, S. 9.
- ³⁶ Vgl. auch Kießling-E: Begründung, S. 8.
- ³⁷ Siehe für eine Konkretisierung Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuss) vom 16.11.2020, BT-Drs. 19/24334, S. 80; ferner BT-Drs. 19/23944, S. 33; Greve, Holger: NVwZ 2020, S. 1786 (1789 f.). Siehe zu Grenzen von pandemiebedingten Versammlungsbeschränkungen BVerfG (K), NJW 2020, S. 1426 (1427); NVwZ 2020, S. 711 (712 f.).
- ³⁸ Siehe BT-Drs. 19/23944, S. 32 f.; ferner – für die Kunstfreiheit – Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuss) vom 16.11.2020, BT-Drs. 19/24334, S. 80.
- ³⁹ Siehe zu einem insoweit bestehenden Gesetzesvorbehalt VGH Mannheim, BeckRS 2020, 29929, Rn. 25.
- ⁴⁰ Zur Notwendigkeit einer umfassenden Abbildung des Infektionsgeschehens anstatt des isolierten Abstellens auf die Sieben-Tage-Inzidenz OVG Lüneburg, Beschl. v. 6.11.2020, 13 MN 411/20, juris, Rn. 51; BeckRS 2021, 1863, Rn. 25; vgl. auch OVG des Saarlandes, Beschl. v. 9.3.2021, 2 B 58/21, juris, Rn. 29.

- ⁴¹ Umfassende Schutzmaßnahmen lassen „eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens erwarten“, breit angelegte „eine schnelle Abschwächung des Infektionsgeschehens“ und einfache unterstützen „die Kontrolle des Infektionsgeschehens“; für eine weitere Konkretisierung die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 19/23944, S. 34.
- ⁴² Restriktiv hierzu OVG Lüneburg, BeckRS 2021, 1863, Rn. 15.
- ⁴³ Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuss) vom 3.3.2021, BT-Drs. 19/27291, S. 63, verweist überdies auf die – im Änderungs-wortlaut nicht ersichtliche – Belastung des Gesundheitssystems.
- ⁴⁴ Siehe auch BT-Drs. 19/23944, S. 34 f. Eine regionale Differenzierung anmahnd, siehe OVG Lüneburg, BeckRS 2021, 1863, Rn. 10.
- ⁴⁵ BayVGH, Beschl. vom 5.11.2020, 20 NE 20.2468, Rn. 13; ferner BeckRS 2020, 28521, Rn. 34; Beschl. v. 25.2.2021, 20 NE 21.475, juris, Rn. 27.
- ⁴⁶ Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuss) vom 16.11.2020, BT-Drs. 19/24334, S. 82. Ebenso bereits BT-Drs. 19/23944, S. 35.
- ⁴⁷ Näher Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuss) vom 16.11.2020, BT-Drs. 19/24334, S. 81.
- ⁴⁸ Siehe nur BayVerfGH, BeckRS 2020, 35808, Rn. 13; Entscheidung vom 29.1.2021, Vf. 96-VII-20, Rn. 27 ff.; Entscheidung vom 22.3.2021, Vf. 23-VII-21, Rn. 18 (bei reduziertem Prüfungsmaßstab auf Offensichtlichkeit); BayVGH, NJW 2021, 178 (179); COVuR 2021, S. 46 (47 ff.); Beschl. v. 25.2.2021, 20 NE 21.475, juris, Rn. 19 f.; HessVGH, BeckRS 2020, 37107, Rn. 18 ff.; OVG Bautzen, BeckRS 2020, 32146, Rn. 14; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 8.1.2021, OVG 1 S 156/20 – Pressemitteilung; OVG Bremen, BeckRS 2020, 37740, Rn. 30; OVG Lüneburg, BeckRS 2020, 36338, Rn. 6; BeckRS 2020, 35567, Rn. 15 ff.; BeckRS 2021, 1863, Rn. 6; OVG Magdeburg, BeckRS 2020, 37571, Rn. 12 ff.; OVG Münster, BeckRS 2020, 36417, Rn. 11 ff.; OVG Weimar, BeckRS 2020, 34542, Rn. 22; VGH Mannheim, BeckRS 2020, 36336, Rn. 21 ff.; BeckRS 2020, 36334, Rn. 23 ff. Etwas zurückhaltender VGH Mannheim, BeckRS 2020, 36332, Rn. 24. Reserviert auch OVG des Saarlandes, Beschl. v. 9.3.2021, 2 B 58/21, juris, Rn. 16. Offen gelassen für Datenschutzfragen OVG Berlin-Brandenburg, BeckRS 2021, 2, Rn. 18. Zweifelnd VG Hamburg, BeckRS 2020, 34044, Rn. 10.
- ⁴⁹ Greve, Holger: NVwZ 2020, S. 1786 (1792); Klafki, Anika: NVwZ 2020, S. 1718 (1719, 1722); Leisner-Egensperger, Anna: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Fortgeltung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite (https://www.bundestag.de/resource/blob/823104/6bea0e81b5b411f21c3c45bfd7c7caea/19_14_0288-9-_ESV-Prof-Dr-Anna-Leisner-Egensperger_EpiLage-Fortgeltungsgesetz-data.pdf),

Stand: 13.4.2021), S. 32 ff. (mit geringfügigen Modifikationsempfehlungen); Ludwigs, Markus: DVBl. 2021, S. 353 (359 f.); ferner Dreier, Horst: DÖV 2021, S. 229 (234, 241 f.). Kritisch zur Steuerungskraft ohne verfassungsrechtliche Bewertung Sangs, André: NVwZ 2020, S. 1780 (1783 ff.). A. A. Boehme-Neßler, Volker: DÖV 2021, S. 243 (245 ff.); Eibenstein, Henrik: COVuR 2020, S. 856 (856 ff.); Kluckert, Sebastian: DVBl. 2021, S. 96 (101 f.).

- ⁵⁰ So aber Volkmann, Uwe: NJW 2020, 3153 (3157). Ablehnend auch Greve, Holger: NVwZ 2020, 1786 (1788 f.), unter Verweis vor allem auf Flexibilitätserfordernisse und eine für eine Typisierung noch nicht hinreichend gefestigte Lage.
- ⁵¹ Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuss) vom 16.11.2020, BT-Drs. 19/24334, S. 82.
- ⁵² Siehe dazu bereits meine Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Gesundheitsausschusses des Deutschen Bundestages zum Dritten Bevölkerungsschutzgesetz (Ausschussdrucksache 19(14)246(20); https://www.bundestag.de/resource/blob/805844/09aa6cdba9932ca18a4a560e817817b1/19_14_0246-20_ESV-Prof-Dr-Ferdinand-Wollenschlaeger-3-BevSchG-data.pdf, Stand: 13.4.2021), S. 30 ff.
- ⁵³ BGBl. I, S. 802.
- ⁵⁴ Siehe dazu meine Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Gesundheitsausschusses des Deutschen Bundestages zum Vierten Bevölkerungsschutzgesetz (Ausschussdrucksache 19(14)323(21), https://www.bundestag.de/resource/blob/835164/c7062527e14f960fefc4c71a0aa4a164/19_14_0323-21_ESV-Prof-Dr-Ferdinand-Wollenschlaeger-viertes-BevSchG-data.pdf, Stand: 5.5.2021), S. 17 ff.



Prof. Dr. Arthur Benz

ist Professor für Politikwissenschaft an der TU Darmstadt und Verfasser mehrerer Standardwerke zum Thema Föderalismus und Politik in Mehrebenensystemen. Seit Oktober 2019 ist er im Ruhestand.

/// Anmerkungen zur Entwicklung eines Spannungsfeldes

Freiheit, Recht und Politik in der Corona-Pandemie

Der Staat darf den Menschen nicht ihre Freiheit nehmen. Diese so oder anders formulierte Aussage, die in den öffentlichen Diskussionen über die Corona-Politik immer wieder betont wird, ist zutreffend. Sie wirft aber zwei Fragen auf: Was bedeutet Freiheit? Und wer oder was ist mit Staat gemeint?

Diese beiden Fragen hängen eng zusammen. Freiheit ist zwar ein Recht, aber der Gehalt dieses Rechtes ist nicht gegeben, sondern ist in gesellschaftlichen Kontexten, primär also unter Berücksichtigung der Freiheit anderer zu bestimmen. Im Folgenden werde ich versuchen, Aspekte des Freiheitsbegriffs zu markieren, die zu beachten sind. Ziel dieser Klärung ist es, die Frage zu beantworten, wer in welchen Verfahren über die Bestimmung des Gehalts und damit die Einschränkung von Freiheitsrechten entscheiden soll. Diese Klärung erlaubt eine kritische Analyse des Zusammenwirkens der Institutionen und Verfahren des demokratischen Rechts- und Bundesstaats in der Corona-Pandemie, die hier nur in groben Zügen dargelegt werden kann.

Freiheit wird in sozialen Beziehungen real und in Verfahren konkretisiert.

Freiheitsgrundrecht: Aspekte des Begriffs

Es sei zunächst daran erinnert, dass der Gehalt der Freiheit eines Menschen sich nur in dessen Beziehung mit anderen Menschen bestimmen lässt. Dies gilt in zweifacher Hinsicht: Menschen schränken die Freiheit anderer Menschen ein, soweit sich ihr Verhalten oder ihre Handlungen auf andere auswirken. Sie gewinnen aber auch in dem Maße an Freiheit, wie sie mit anderen kooperieren und gemeinsame Fähigkeiten oder Macht entfalten. Freiheit ist also immer eine soziale Tatsache.

Eine historische Sicht zeigt verschiedene Verständnisse von Freiheitsrechten.

Als die Idee der individuellen Freiheit von einem Gedankenkonstrukt der Philosophie der Aufklärung zu einer politischen Forderung und schließlich zur gesellschaftlichen Realität wurde, geschah dies unter verschiedenen Bedingungen. In Frankreich wurde diese Idee in der Revolution gegen die bestehende Monarchie durchgesetzt und durch die Verfassung gewährleistet. Das Volk bemächtigte sich dabei des Staates, um die Freiheit für alle Bürger zu verwirklichen.

Die amerikanische Revolution beruhte ebenfalls auf dem Gedankengut der Aufklärung, wurde aber auch durch das Freiheitsverständnis des reformierten Protestantismus beeinflusst. Die amerikanischen Siedler erwarben ihre Freiheit durch Einwanderung in ein Land, in dem sie sich frei wähnten, weil sie auf keine anderen Menschen trafen bzw. die Ureinwohner nicht als solche betrachteten. Als sie die USA als Staat gründeten, begriffen sie ihre Freiheit als gegeben und in lokalen Gemeinschaften gewährleistet. In der Verfassungsgebung wurde sie daher vorausgesetzt, sie sollte durch institutionelle Vorkehrungen zur Begrenzung der Staatsgewalt, nämlich Gewaltenteilung und Rechtsschutz, gesichert werden. Die „Bill of Rights“ verweist auf Grundrechte, sie richtete sich gegen die Macht des Zentralstaats.

Diese Skizze mag die Unterschiede der Freiheitsverständnisse überzeichnen, die die französische und amerikanische Revolution prägten. Sie liefert aber Hinweise auf unterschiedliche Auffassungen über Freiheitsrechte, die historisch erklärbar sind und sich auch in den heutigen Diskussionen wiederfinden lassen. In ihnen wird entweder die Garantie der Freiheit durch Verfassung und demokratische Gesetzgebung oder die Abwehr gegen Freiheitsbeschränkungen durch staatliche Organe betont. Die erste Argumentation begründet die Forderung nach demokratischer Gesetzgebung, die zweite Argumentation richtet sich auf Rechtsschutz.

Der Hinweis auf historische Weichenstellungen in der Entwicklung der Freiheitsrechte, die die französische und die amerikanische Revolution bewirkten, lässt noch eine zweite Dimension von Freiheit verdeutlichen. In Frankreich verband sich die Forderung nach Freiheit, die sich gegen die Feudalherrschaft und deren soziale Folgen richtete, mit dem Ruf nach Gleichheit und Brüderlichkeit. Auch die amerikanischen Siedler betonten die Gleichheit, ausgehend von ihrem christlichen Menschenbild, aber dieser Gleichheitsbegriff verweist primär auf die bestehende lokale Gemeinschaft. In beiden Fällen wurde abstrakte Freiheit in Verbindung mit Gleichheit konkret und mit Bezug auf soziale Verhältnisse bestimmt. Nach kontinentaleuropäischem Verständnis sollte eine zentrale Gesetzgebung und der Gesetzesvollzug durch eine Bürokratie unbestechlicher und neutraler Beamter für gleiche Freiheit sorgen, nach amerikanischem Verständnis die Selbstbestimmung und Kooperation in lokalen Gemeinschaften in einem dezentralisierten Bundesstaat.

**Astrakte Freiheit
ist in Verbindung
mit Gleichheit
zu konkretisieren.**

In der Geschichte des Westens verschränkten sich die verschiedenen Ausprägungen des Begriffs Freiheitsrechte, weshalb heute alle vier „Dimensionen“ zu beachten sind. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland greift erkennbar auf beide Entwicklungslinien des Freiheitsverständnisses zurück. Es liefert damit auch unterschiedliche Antworten auf die Frage, wer in welchen Verfahren Freiheitsrechte bestimmen soll bzw. dazu legitimiert ist, sie einzuschränken. Zu betrachten sind:

- die Institutionen des Rechtsstaats,
- die Institutionen der Demokratie,
- die Institutionen des Föderalismus und
- die Institutionen der Verwaltung,

und entsprechend dem hier vorgeschlagenen Begriffsverständnis müssen alle zusammenwirken. Dies tun sie zweifellos auch. Die Frage ist nur, wie sie zusammenwirken und wie die Gewichte zwischen ihnen verteilt sind. Denn alle vier Institutionen erfüllen sich ergänzende Funktionen, erzeugen im Zusammenwirken aber auch Spannungen. Werden diese Zusammenhänge nicht beachtet, werden Machtverschiebungen ignoriert, die das institutionelle Gleichgewicht gefährden.

**Sind Freiheits-
beschränkungen
unverhältnismäßig und
undemokratisch?**

Freiheit durch Rechtsschutz oder Demokratie

Das Grundgesetz der Bundesrepublik gewährleistet Freiheitsgrundrechte, lässt aber ihre Einschränkung entweder durch oder aufgrund von Gesetzen zu. Zu Beginn der Pandemie war es die Exekutive, die auf der Grundlage des Infektionsschutzgesetzes Freiheiten beschränkte, mit dem Ziel, Kontakte zwischen Menschen zu reduzieren. Diese Regeln wurden zunächst überwiegend akzeptiert. Im Laufe der Zeit nahm die Kritik an den Entscheidungen der Regierungen zu. Zum einen wurde argumentiert, die Maßnahmen seien nicht verhältnismäßig, zum anderen beklagte man die Übermacht der Exekutive und die Gefährdung der Demokratie.

Der Begriff der Verhältnismäßigkeit besagt, dass Freiheitsbeschränkungen – wie alle in Rechte der Bürger eingreifende Maßnahmen des Staates – erforderlich, geeignet und angemessen sein müssen und als solche zu begründen sind. Damit sind drei inhaltliche und ein Verfahrenskriterium definiert, nach denen Entscheidungen beurteilt werden können. Sie sind in der Rechtswissenschaft und Rechtsprechung entwickelt worden und werden von Gerichten bei der Überprüfung von Gesetzen und Verwaltungsentscheidungen angewandt. Der Begriff der Verhältnismäßigkeit, der in öffentlichen Diskussionen häufig betont wird, deutet somit auf Beurteilungsmaßstäbe der Gerichtsbarkeit hin.

Die zweite Kritik richtet sich gegen die Exekutive, deren Dominanz durch Gesetzgebung der Parlamente überwunden werden soll. Diese sollten nach dieser Argumentation die Abwägung zwischen dem Schutz der Gesundheit der Menschen bzw. dem Gesundheitswesen und der Freiheit treffen. Während das Argument der Verhältnismäßigkeit auf die Rechtsprechung verweist, scheint der Ruf nach Parlamentsbeteiligung auf demokratische Legitimation der Freiheitsbeschränkungen zu zielen.

Dies mag sicher von denen, die die Exekutivdominanz kritisierten, so gemeint sein. Gesetzgebung erfüllt in der Tat eine wesentliche Funktion in der Bestimmung von Freiheitsrechten, die schon John Locke betonte. Er wies darauf hin, dass Gesetze die Freiheit nicht abschaffen oder einschränken, sondern erhalten und erweitern.¹ Demokratische Gesetzgebung nimmt also eine Abwägung zwischen Freiheitsansprüchen vor, die miteinander konkurrieren und deshalb nach einem „allgemeinen Gesetz“ in Einklang gebracht werden müssen. In der Demokratie geschieht dies in einem Verfahren, das die gewählten Vertreter der Bürgerschaft, die Entscheidungen treffen, dazu zwingt, sich gegenüber den Betroffenen und der Bürgerschaft zu rechtfertigen und zu verantworten. Rechtfertigung verlangt öffentliche Diskurse, in denen Argumente vorgebracht werden, Verantwortung bedeutet, für eine Fehlentscheidung einzugestehen und ggf. die gebotenen Konsequenzen zu ziehen.

Die Qualität von Demokratie und demokratischer Legitimität freiheitsbeschränkender Entscheidungen bemisst sich allerdings nicht nur danach, dass Gesetze erlassen werden. Auch Freiheitseinschränkungen durch Regierungen aufgrund von Gesetzen sind grundsätzlich demokratisch legitimiert. Wenn diese eine Rechtsverordnung oder Allgemeinverfügung erlassen, dann handeln sie in einem demokratischen Verfahren, da sie ihre Macht durch das Parlament erhalten und diesem gegenüber zu Rechenschaft verpflichtet sind und von ihm kontrolliert werden. In der Pandemie sind die Regierungen ihrer Rechenschaftspflicht bisher nicht weniger nachgekommen als zu anderen Zeiten, wie man den Parlamentsdokumentationen des Bundes und der Länder entnehmen kann. Parlamente, vor allem die Oppositionsfraktionen, konnten das Regierungshandeln kontrollieren und kritisieren, und die Mehrheitsfraktionen hatten die Möglichkeit, durch Gesetzgebung oder einfache Beschlüsse das Handeln der Exekutive zu steuern.

Diese Möglichkeiten hat besonders der Bundestag wahrgenommen. Er hat mit einer Änderung des Infektionsschutzgesetzes im März 2020 den Tatbestand einer epidemischen „Lage von nationaler Tragweite“ geregelt und dessen Vorliegen festgestellt, womit er den Gesundheitsminister zu Verordnungen ermächtigte, die im Gesetz näher bestimmt sind. Ferner hat er im Gesetzgebungsverfahren Nachtragshaushalte beschlossen und enorme Summen bewilligt, mit denen die Bundesregierung die in ihrer Wirtschafts- und Berufstätigkeit eingeschränkten Betriebe und Personen entschädigen konnte. Schließlich hat der Bundestag im November 2020 im Infektionsschutzgesetz Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie geregelt und diese mit der jüngsten Gesetzesänderung vom 22. April 2021 konkretisiert. All dies spricht nicht für ein Demokratiedefizit. Auch wenn man an dem Gesetz wie an seinem Zustandekommen sowie an vielen Freiheitsbeschränkungen, die aufgrund von Gesetzen getroffen wurden, vieles kritisieren kann, so bedeutet dies noch nicht, dass in der Pandemie die parlamentarische Demokratie nicht funktionieren würde oder durch eine Herrschaft der Exekutive bedroht wäre.

Wenn wir das Zusammenwirken von Demokratie und Rechtsstaat betrachten, kommt man zu einer anderen Bewertung. Gesetze bringen eine Abwägung konkurrierender Interessen zum Ausdruck, die aus der Sicht von Interessenvertretern als unausgewogen kritisiert werden kann. In der Kritik an den zuletzt genannten Gesetzesbeschlüssen herrschte jedoch, jedenfalls in der öffentlichen Diskussion, eine juristische Bewertung vor. Im Gesetz vom November 2018 sei, so wurde argumentiert, das Handeln der Exekutive nicht hinreichend bestimmt.

Die Pandemiepolitik ist durch den Bundestag demokratisch legitimiert.

Im Gesetz vom 22. April 2021 wurden Maßnahmen moniert, die nicht verhältnismäßig und daher verfassungswidrig seien. Wenige Tage nach Verabschiedung des Gesetzes waren laut FAZ vom 30.4.2021 beim Bundesverfassungsgericht mehr als hundert Klagen eingereicht.

Bedenkt man die zahlreichen Gerichtsentscheidungen zu Exekutivakten, dann kann man nicht von einer Schwächung des Rechtsstaats sprechen, der allerdings unter einer Überlastung der Gerichte leidet. Diese Entwicklung deutet auf eine andere Problematik hin, die die Demokratie betrifft. Realer als eine Schwächung des Rechtsschutzes scheint in Deutschland zurzeit die Gefahr zu sein, dass die Gerichte, ohne dies zu wollen, zu viel Macht erhalten.

**Die Machtverlagerung
auf Gerichte schwächt
die Demokratie.**

Die Tendenz zur „Juridifizierung“ der Politik und damit der Schwächung der Demokratie wurde nicht durch die Pandemie verursacht, sie wird seit längerem beobachtet, und dies nicht nur in Deutschland.² Eine der Ursachen liegt darin, dass die immer komplexeren Konflikte in der Gesellschaft der Regelung bedürfen. Gegenwärtig scheint es, dass hierzulande die Konflikte um Freiheitsrechte eher zu sehr vereinfacht werden und abstrakte Ansprüche die Auseinandersetzungen prägen. Zudem neigen viele dazu, ihre Rechte gegen die Politik zu behaupten, statt sich der Suche nach einem Ausgleich berechtigter Interessen zu stellen. Die für die Demokratie entscheidenden Fragen nach der Verantwortung für politische Entscheidungen und nach deren Rechtfertigung mit Argumenten werden dann nicht mehr gestellt. Recht haben wird somit entweder selbst zum Argument, selbst wenn das Recht eine Abwägung erfordert, oder die Abwägung wird nach scheinbar objektivierbaren Kriterien vollzogen, die nicht mehr zur Disposition der Politik stehen sollen. Dabei hat gerade die Anhörung von Juristen, Medizinern, Vertretern von Verwaltungen und Verbänden zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes im Bundestagsausschuss für Gesundheit am 16. April 2021 gezeigt, welche Spielräume Politik hat und wie politisch die Entscheidungen sind.³ Man darf gespannt sein, wo das Bundesverfassungsgericht die Schranken für die Politik zieht.

Freiheit in der föderalen Demokratie

Demokratie besteht im Kern in der Möglichkeit, Entscheidungen von verantwortlichen Amtsinhabern zu kritisieren und diese zur Verantwortung zu ziehen. Oft verbindet sich die Kritik jedoch mit dem Vorwurf, die Politik oder der Staat habe versagt. Sie zielt dann nicht auf verantwortliche Akteure, sondern abstrakte Einheiten, im besten Fall Institutionen, die tatsächlich nicht funktionieren können. Solche Argumente richteten sich in der Pandemie gegen den Föderalismus, etwa, wenn der „Flickenteppich“ der Regelungen oder die nichtöffentlichen Verhandlungen der Ministerpräsidenten und der Kanzlerin gerügt werden. Argumentiert wird auch, die Verhandlungen zwischen den Regierungschefs seien in der Verfassung nicht vorgesehen und sie verwischten Verantwortlichkeit.

Nachdem es der Kanzlerin und den Ministerpräsidenten nicht gelang, angesichts der rapide ansteigenden Infektionszahlen ein einheitliches Vorgehen der Landesregierungen zu erreichen, wurde der Ruf nach einer Föderalismusreform lauter. Der Bund reagierte, indem er den Ländern Regelungen vorgab. Mit der Novelle des Immissionsschutzgesetzes versuchte der Bundesgesetzgeber, regionalen Unterschieden im Infektionsgeschehen dadurch Rechnung zu tragen, dass er die Freiheitseinschränkungen von der Inzidenz in Kreisen abhängig machte. Der Automatismus, der damit festgelegt wurde, vernachlässigt allerdings die konkreten regionalen Bedingungen, sowohl hinsichtlich der Ursachen der Infektionen als auch des Vollzugs der Rechtsfolgen.

Der Bund hat damit seine Zuständigkeit für das Infektionsschutzgesetz genutzt, weil die Bundesregierung nicht mehr auf die Koordination mit den Ländern vertraute. Die Frage ist allerdings, ob der Verlauf der letzten Runde der Regierungschefs schon als ein Versagen einer Institution oder eines Verfahrens zu bewerten ist. Das gewählte Koordinationsverfahren war jedenfalls grundsätzlich geeignet, demokratische Legitimation der Politik im kooperativen Föderalismus herzustellen.

Die Verhandlungen der Kanzlerin und der Ministerpräsidentenkonferenz wurden in der Pandemie zum wichtigsten Koordinationsgremium in der ansonsten durch Fachministerkonferenzen und Verwaltungsgremien geprägten Bund-Länder-Zusammenarbeit. Sie als illegitime Praxis zu kritisieren, verkennt ihre Funktion in der föderalen Demokratie.⁴

Föderalismus bedeutet Machtteilung, verlangt aber angesichts der Interdependenz von Aufgaben zugleich koordinierte Machtausübung. Im Infektionsschutz üben Bund und Länder Aufgaben aus, die eng miteinander verschränkt

**Behindert der
Föderalismus das
Krisenmanagement?**

sind. Die Bund-Länder-Verhandlungen in der praktizierten Form ermöglichen eine Koordinierung der von den Ländern erlassenen Rechtsverordnungen und Allgemeinverfügungen mit den Maßnahmen des Bundes, ohne dass damit die Verantwortung der Regierungen gegenüber ihren Parlamenten aufgehoben worden wäre. So konnten Verfahren der Demokratie, die autonome Verantwortung verlangen, und des Föderalismus, die auf abgestimmtes Handeln zielen, miteinander vereinbart werden.

Die Koordination zwischen Ländern und Bund und zwischen den Ländern ist im Bundesstaat unabdingbar. Daran würde auch ein Kooperationsverbot nichts ändern. Sie könnte nur durch vollständige Zentralisierung der Kompetenzen hinfällig werden. Die Länder sind jedoch aus gutem Grund für Maßnahmen zum Infektionsschutz zuständig. Sie stehen in engerem Kontakt mit Gemeinde- und Kreisverwaltungen sowie anderen Organisationen wie Schulen, Kirchen, Vereine, Unternehmen etc. Diese öffentlichen und privaten Organisationen sind für die Wirksamkeit von freiheitsbeschränkenden Rechtsnormen entscheidend. Gesellschaften können durch Politik und Recht gesteuert werden, weil sie organisiert sind. Organisationen regeln und überwachen das Verhalten von Menschen in bestimmten Funktionsbereichen, und diese Leistung kann sich politische Steuerung zunutze machen. Organisationen sind aber auch fähig, eigene Problemlösungen zu entwickeln und entsprechend das Verhalten von Individuen zu lenken. Dieses Potenzial wurde in dem Krisenmanagement der Regierungschefs vermutlich zu wenig beachtet. Jedenfalls wurde es in den öffentlichen Diskussionen und in der Kritik am Föderalismus völlig ausgeblendet.

Dezentrale Verwaltungen und Organisationen fördern gleiche Freiheit.

Gleiche Freiheit wird nicht allein durch allgemeine Gesetze, sondern auch durch Verwaltungen, öffentliche Einrichtungen sowie gesellschaftliche Organisationen gewährleistet – oder auch verhindert. Diese zu fördern, zu lenken und zu kontrollieren ist eine wesentliche Aufgabe der Landespolitik, die ihre Kenntnisse und Erfahrungen über deren Leistungsfähigkeit in die Bundesgesetzgebung einbringt. Die Funktionsweise des Föderalismus hängt damit eng mit der Verwaltung und anderen Organisationen zusammen, die öffentliche Leistungen erbringen. Die Pandemie hat viele Organisationsdefizite offengelegt, wobei die Digitalisierung von Verwaltungen und Schulen wohl nicht das gravierendste Defizit ist, sondern Personalausstattungen, Zustand von Gebäuden und bürokratische Verhaltensmuster. Gleichzeitig zeigten viele öffentliche und private Organisationen aber auch ein hohes Maß an Anpassungsfähigkeit und Kreativität. Zentrale Regelung, aber auch der vermeintliche Zwang zur Einigung in Bund-Länder-Verhandlungen, kann dieses Potenzial leicht verschütten.

Fazit

Freiheitsgrundrechte, auf die sich in der Pandemie viele berufen, vor allem diejenigen, die zum ersten Mal im Leben erfahren, welcher Wert ihnen zukommt, sind politisch und sozial geprägt. Ihr realer Gehalt hängt von politischen Entscheidungen wie der Begrenzung politischer Macht durch Recht und Rechtsprechung ab, ebenso von einer nach den Lebensumständen der Menschen differenzierten Umsetzung politischer Entscheidungen. Darüber wird in der Bundesrepublik in Verfahren des Rechtsstaats, der Demokratie, des Föderalismus und der Verwaltung befunden. Freiheitsrechte nur mit Rechtsschutz gegen die Politik zu verbinden, kann die freiheitsverwirklichende Funktion der Demokratie beeinträchtigen. Die Überbetonung der abstrakten Freiheit wiederum blendet die Bedeutung von Föderalismus und Verwaltung sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen aus. Die Diskussion über Freiheitsrechte und ihre Einschränkung in der Pandemie zeichnet sich durch eine Schiefelage aus, die sowohl für die Demokratie wie für die föderale Ordnung schädlich werden kann.

Die öffentliche Diskussion leidet an einem einseitigen Freiheitsbegriff.

///

Anmerkungen

- ¹ Locke, John: [...] the end of law is not to abolish or restrain, but to preserve and enlarge freedom, in: *Second Treatise on Government*, London 1993 (Orig. 1689), §57.
- ² Hirschl, Ran: The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts, in: *Annual Review of Political Science* 11/2008, S. 93-118.
- ³ https://www.bundestag.de/resource/blob/835240/40926a7065b52d8ea8bd3b86e275bd1d/1-154_16-04-2021_Protokoll-Viertes-BevSchG_nicht-lektorierte-Fassung-data.pdf
- ⁴ Vgl. Benz, Arthur: *Föderale Demokratie. Regieren im Spannungsfeld von Interdependenz und Autonomie*, Baden-Baden 2020.



Dr. Reinhard Müller

ist leitender Redakteur der Frankfurter Allgemeinen Zeitung. Er ist verantwortlich für Zeitgeschehen, Staat und Recht sowie für F.A.Z. Einspruch. Jüngst ist von ihm das Buch „Schwarz Rot Gut – Wie Deutschland sich immer wieder neu erfindet“ erschienen.

/// Wo sind die Grenzen?

Freiheit mit Sicherheit

Wer ist der größte Verlierer der Corona-Krise? Sind es die Alten, die Jungen, die Gastronomie, die Industrie, die Kultur? Oder ist es die Freiheit? Ein ehemaliger Richter des britischen Supreme Court schrieb unlängst, das größte Opfer der Pandemie sei die liberale Demokratie: Eine freie Gesellschaft zeichne sich durch die Grenzen aus, die staatlichem Handeln gesetzt würden. Und diese Grenzen hingen nicht von Gesetzen ab, sondern von „unseren Haltungen“. Jonathan Sumption schreibt das vor dem Hintergrund, dass das totalitäre China in seinem Land zum Vorbild in der Pandemie erklärt worden sei und mit Blick auf den nicht selten zu hörenden Ruf, liberale Demokratien seien nicht geeignet, die Pandemie wirksam zu bekämpfen. Aber ist das wirklich so?*

Liberalen Demokratien beweisen tagtäglich, dass sie die Pandemie bekämpfen und zugleich freiheitlich bleiben können. In jedem Fall sind das Ringen um die richtige Lösung, das Abwägen von Rechten, Werten und Interessen Wesensmerkmale der freiheitlichen Staaten. Das zeigt auch die Eilentscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Ausgangssperren im Rahmen der „Bundesnotbremse“. Die Richter setzen sich sorgfältig mit den Argumenten auseinander und kommen zu dem Schluss, die ohnehin befristete und mit Ausnahmen versehene Beschränkung sei jedenfalls nicht offensichtlich unverhältnismäßig.

Gerade Großbritannien ist ein Beispiel zugleich für Schwäche und Erfolg im Management der Pandemie. Ein bisschen Autokratie geht nicht. Wer sich Führung chinesischer Art wünscht, kann sich die Meinungsfreiheit abschmin-

Das Ringen um die richtige Lösung ist das Wesensmerkmal des freiheitlichen Staates.

**Allgemeine Maßnahmen
sind immer holz-
schnittartig, aber wirksam
müssen sie sein und
nicht volkspädagogisch.**

ken und sein Demonstrationsrecht vergessen. In einem solchen Staat kann man ruckzuck im Lager landen, womöglich auch nur deshalb, weil man einer bestimmten Volksgruppe angehört.

Auch in der liberalen Demokratie wird politisch gestraft, aber durch den Wähler, die Abgeordneten, die freie Presse und rechtlich durch die unabhängige Justiz. So hat das Oberste Gericht Israels der Ortung von Corona-Infizierten und ihren Kontakten über Mobiltelefone einen Riegel vorgeschoben. Die Richter fürchten, dass diese zeitweilige Notmaßnahme, durchgeführt mit geheimdienstlicher Überwachungstechnologie, zu einem dauerhaften Mittel werden könnte. Das Gericht sieht hier einen schwerwiegenden Eingriff in Freiheitsrechte. Es gab der Regierung auf, sich zu beschränken.

Zweifellos schwächt das den Staat im Kampf gegen die Pandemie, wenn man nur auf die Effektivität blickt. Aber nur dann. Es war schließlich derselbe Oberste Gerichtshof Israels, der im Kampf gegen den Terrorismus vehement das Folterverbot hochgehalten hatte, weil dem liberalen Staat um seiner selbst willen nicht alle Instrumente zur Verfügung stehen. Das sollte jeder (ehemalige) Träger von Staatsgewalt in liberalen Demokratien verinnerlicht haben. Und mit Kassandrarufern vorsichtig sein, denn auch sie können zur Aushöhlung des naturgemäß fragilen freiheitlichen Staates beitragen.

Aber natürlich muss man weiterhin genau hinschauen, wenn eine Notlage und damit auch die auf ihrer Grundlage beschlossenen Einschränkungen länger fortbestehen. Wenn es um Grundrechtseingriffe und grundlegende Fragen der Gewaltenteilung geht, darf es keine Gewöhnung, sondern muss es weiterhin stete Kontrolle geben. Auch jetzt, in der schwierigen Phase des Drangs nach Öffnung und der neueren Gefahr durch Mutanten.

Allgemeine Maßnahmen sind immer holzschnittartig, aber wirksam müssen sie sein und nicht volkspädagogisch. Die Stadt Frankfurt schrieb in ihrer Allgemeinverfügung vom November: „Abgesehen von ihrer direkten Filterwirkung geht von der Gesichtsmaske eine Signalwirkung aus, die an die Präsenz des Virus und die übrigen erforderlichen Hygienemaßnahmen erinnert.“ Das mag so sein. Aber der Bürger ist nicht dazu da, für den Staat Signale herumzutragen. Welche Botschaft kommt als Nächstes? Der Staat kann ge- oder verbieten, wenn das denn nötig ist; zunächst aber muss er informieren und Anreize setzen.

Gleichwohl beschloss das Saarland ein Werbeverbot für Betriebe, die auch während des Lockdowns ohne Einschränkungen ihr Warensortiment anbieten können. Begründung: Viele Geschäfte hätten weiterhin geworben. Das habe nicht nur zu mehr Kundschaft geführt; das sei auch unsolidarisch. Hier

kommt ein denkwürdiges Verständnis von grundrechtlicher Freiheit gepaart mit wirtschaftlicher Ignoranz zum Ausdruck. Man kann ja über Solidarität und Lastenverteilung reden. Aber die wenigen, die noch öffnen dürfen, mit Verboten zu belegen – dazu gehört die Chuzpe des Staatsmanns, der Gehalt und Pension sicher weiß. Solcher Art von Gewöhnung und Entfremdung muss man entschieden entgegentreten.

Das geschieht auch, durch Öffentlichkeit, Debatte und Gerichte. Hinter Maßnahmen, die über das Ziel hinausschießen, muss nicht immer gleich ein Masterplan zum Systemwechsel stehen. Das gilt auch für die Felder Terrorbekämpfung und Meinungsfreiheit. Der freiheitliche Staat kann freiheitliche Gesinnung nicht einfordern. Er ist auf Freiheit angewiesen. Das Achten von Freiheit in Verantwortung – diese Art von Systempflege ist Sache eines jeden Einzelnen.

Mit der Freiheit können Pflichten in Konflikt geraten. Auch eine Impfpflicht. Eine Pflicht kann schließlich generell nur das letzte Mittel sein. Vorher muss versucht werden, die Menschen zu überzeugen. Freiwilligkeit geht vor. Und wie sollte eine Pflicht durchgesetzt werden? Schon der Begriff suggeriert geradezu körperlichen Zwang. Und da es um die Unversehrtheit des eigenen Körpers geht, ist das Feld besonders heikel. Doch sollte nicht vergessen werden, dass die Beschränkungen, die seit Beginn der Pandemie beschlossen wurden, zum Teil einschneidend sind und weiter verschärft werden. Schon die Maskenpflicht stellt einen Grundrechtseingriff dar, wenn auch einen, der recht einfach zu rechtfertigen ist. Schwieriger wird es schon mit der Schließung von Betrieben und faktischen Berufsverboten, die trotz Hilfen, in vielen tausend Fällen das Ende der wirtschaftlichen Existenz bedeuten können.

Vor diesem Hintergrund müssen Impfen und eine Impfpflicht gesehen werden, die es im Übrigen schon gibt. Relativ geräuschlos wurde Anfang 2020 die Pflicht zur Impfung gegen Masern in Kraft gesetzt, obwohl mehr als 90 % der Bevölkerung dagegen geimpft sind und es in den letzten Jahren nur sehr wenige Todesfälle gab. Ein Eilantrag gegen die Impfpflicht scheiterte vor dem Bundesverfassungsgericht. Schon im Angesicht der Corona-Pandemie hob Karlsruhe hervor: Impfungen in Gemeinschaftseinrichtungen sollten nicht nur das Individuum schützen, sondern gleichzeitig die Weiterverbreitung der Krankheit in der Bevölkerung verhindern. Tatsächlich hat der Staat eine sich aus der Verfassung ergebende Schutzpflicht. Die Karlsruher Richter befanden, dass die Interessen der Eltern, ihre Kinder ohne Masernschutzimpfung in einer Gemeinschaftseinrichtung betreuen zu lassen, gegenüber dem Interesse an der Abwehr infektionsbedingter Risiken für Leib und Leben einer Vielzahl von Personen zurücktreten müssten.

Freiheitsbeschränkungen müssen zurückgenommen werden, wenn eine Verbreitung des Virus ausgeschlossen werden kann.

Es kann keinen Zweifel daran geben, dass Freiheitsbeschränkungen zurückgenommen werden müssen, wenn eine Verbreitung des Virus weitgehend ausgeschlossen werden kann. Das kann einer faktischen Impfpflicht nahekommen. Aber die Freiheiten Genesener und Getesteter müssen wiederaufleben. Das ist auch – spät – auf den Weg gebracht worden.

Aber wie funktioniert Gesetzgebung in dieser Zeit? So war von einem neuen Ermächtigungsgesetz die Rede. Das ist die größte Keule, die man sich denken kann. Denn damit verbunden ist die Abschaffung der Demokratie. Wer also diesen Begriff heute ganz bewusst verwendet, der erklärt diese Staatsform für abgeschafft. Zudem fehlen dann buchstäblich die Worte, um echte totalitäre Herrschaft zu beschreiben. Es ist gerade eine Errungenschaft des Grundgesetzes, dass durch Gesetz die Regierung „ermächtigt“ werden kann, Rechtsverordnungen zu erlassen. Der Gesetzgeber aber muss – und hier haben Öffentlichkeit, Opposition und Fachkritik einen Punkt gemacht – Wesentliches regeln; er muss Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung im Gesetz bestimmen. Die Volksvertretung soll gleichsam die Bedeutung der Regelung für die Grundrechte und eine Abwägung erkennen lassen. Klar ist aber auch, dass der Gesetzgeber bei komplexen Lebenssachverhalten Spielraum für flexible Lösungen lassen muss.

Die Grundrechte waren nie weg.

Man kann die Frage stellen, ob die „epidemische Lage von nationaler Tragweite“ im Gesetz nicht hätte näher bestimmt werden müssen. Oder die, warum man sich mit der bloßen Aufzählung von „Regelbeispielen“ der Schutzmaßnahmen begnügt hat. Man kann auch daran zweifeln, ob dieser gesetzgeberische Schnellwaschgang angesichts einer nicht ganz neuen Lage jetzt wirklich nötig war. Das aber macht das Gesetz weder offensichtlich verfassungswidrig, noch weist es gar den Weg in den Unrechtsstaat. Das Parlament hat debattiert und gesprochen. Die Volksvertretung ist wieder da. Sie kann auch jederzeit die Sache wieder an sich ziehen.

Die Gerichte waren ohnehin nie weg. Auch das reformierte Infektionsschutzgesetz und die auf seiner Grundlage erlassenen Maßnahmen werden streng geprüft (und angepasst) werden. Es kann jedenfalls keine Rede davon sein, dass die Eindämmung der Pandemie über alles gehe. Denn unter dieser Prämisse hätte längst ein kompletter Lockdown beschlossen werden müssen. Das wäre ohne Zweifel geeignet gewesen, die Neuinfektionen ebenso zu senken. Doch das ist weiterhin nicht um jeden Preis gewollt, weil auch andere Grundrechte und Interessen im Spiel sind: Die bisherigen Maßnahmen, mit Blick etwa auf Wirtschaft und Schulen, offenbaren viele Abwägungen.

Und der Zweck des Ganzen? Es ist wahrlich nicht schwer zu erkennen, dass es sich bei der Corona-Gesetzgebung nicht um Folterwerkzeuge aus dem Instrumentenkasten eines autoritären Herrschers handelt, der seine Bürger mundtot machen und Justiz wie Medien gleichschalten will, sondern um den Versuch, eine Naturkatastrophe in einem pluralistischen, gewaltenteilig organisierten Gemeinwesen selbstbewusster Bürger in den Griff zu bekommen. Die Grundrechtseingriffe sind durchaus erheblich, aber auch unterschiedlich. Vergessen wird oft die Schutzpflicht des Staates. Was würde ihm vorgeworfen, wären in Deutschland die Todeszahlen so hoch wie in vielen anderen Ländern? Die Eingriffe reichen vom Verbot, sich mit einer größeren Zahl von Menschen zu treffen, bis hin zur Gefährdung von Existenzen. Wer aber das Tragen von Masken zu einem Verstoß gegen die Menschenwürde stilisiert, hat jegliches Gespür für den höchsten Wert verloren; der verhöhnt all jene in der Welt, deren Würde tatsächlich mit Füßen getreten wird. Wer in demokratischen Mühen gegen eine Pandemie gleich das Böseste am Werk sieht, stellt sich letztlich in dessen Dienst.

**Der freiheitliche
Rechtsstaat muss täglich
neu erkämpft werden.**

Insgesamt ist Deutschland als föderalem Rechtsstaat die Bekämpfung der Pandemie recht gut gelungen. Es hat jedenfalls kein größeres Strukturproblem. Die anfangs lahme Impfkampagne, die schleppenden Überbrückungshilfen oder die oft schwache Kommunikation sind nicht auf schlechte Fundamente, sondern eher auf mangelhaftes Personal und unprofessionelles Handeln zurückzuführen.

Der freiheitliche Rechtsstaat war nicht in Gefahr. Er muss aber täglich neu erkämpft und gelebt werden.

///

Anmerkung

- * Dieser Artikel beruht auf: Demokratisches Mühren, in: FAZ vom 19.11.2020, S. 1; Systempflege, in: FAZ vom 3.3.2021, S. 1; Pflicht zur Freiheit, in: FAZ vom 19.1.2021, S. 1.

Aktuelle Analysen

Die „Aktuellen Analysen“ werden ab Nr. 9 parallel zur Druckfassung auch als PDF-Datei auf der Homepage der Hanns-Seidel-Stiftung angeboten: <https://www.hss.de/publikationen/>. Ausgaben, die noch nicht vergriffen sind, können dort kostenfrei bestellt werden.

- Nr. 1 Problemstrukturen schwarz-grüner Zusammenarbeit
- Nr. 2 Wertewandel in Bayern und Deutschland –
Klassische Ansätze – Aktuelle Diskussion – Perspektiven
- Nr. 3 Die Osterweiterung der NATO – Die Positionen der USA und Russlands
- Nr. 4 Umweltzertifikate – ein geeigneter Weg in der Umweltpolitik?
- Nr. 5 Das Verhältnis von SPD, PDS und Bündnis 90/Die Grünen nach den
Landtagswahlen vom 24. März 1996
- Nr. 6 Informationszeitalter – Informationsgesellschaft – Wissensgesellschaft
- Nr. 7 Ausländerpolitik in Deutschland
- Nr. 8 Kooperationsformen der Oppositionsparteien
- Nr. 9 Transnationale Organisierte Kriminalität (TOK) –
Aspekte ihrer Entwicklung und Voraussetzungen erfolgreicher Bekämpfung
- Nr. 10 Beschäftigung und Sozialstaat
- Nr. 11 Neue Formen des Terrorismus
- Nr. 12 Die DVU – Gefahr von Rechtsaußen
- Nr. 13 Die PDS vor den Europawahlen
- Nr. 14 Der Kosovo-Konflikt: Aspekte und Hintergründe
- Nr. 15 Die PDS im Wahljahr 1999: „Politik von links, von unten und von Osten“
- Nr. 16 Staatsbürgerschaftsrecht und Einbürgerung in Kanada und Australien
- Nr. 17 Die heutige Spionage Russlands
- Nr. 18 Krieg in Tschetschenien
- Nr. 19 Populisten auf dem Vormarsch?
Analyse der Wahlsieger in Österreich und der Schweiz
- Nr. 20 Neo-nazistische Propaganda aus dem Ausland nach Deutschland
- Nr. 21 Die Relevanz amerikanischer Macht:
anglo-amerikanische Vergangenheit und euro-atlantische Zukunft
- Nr. 22 Global Warming, nationale Sicherheit und internationale politische
Ökonomie – Überlegungen zu den Konsequenzen der weltweiten
Klimaveränderung für Deutschland und Europa

- Nr. 23 Die Tories und der „Dritte Weg“ – Oppositionsstrategien der britischen Konservativen gegen Tony Blair und New Labour
- Nr. 24 Die Rolle der nationalen Parlamente bei der Rechtssetzung der Europäischen Union – Zur Sicherung und zum Ausbau der Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages
- Nr. 25 Jenseits der „Neuen Mitte“: Die Annäherung der PDS an die SPD seit der Bundestagswahl 1998
- Nr. 26 Die islamische Herausforderung – eine kritische Bestandsaufnahme von Konfliktpotenzialen
- Nr. 27 Nach der Berliner Wahl: Zustand und Perspektiven der PDS
- Nr. 28 Zwischen Konflikt und Koexistenz: Christentum und Islam im Libanon
- Nr. 29 Die Dynamik der Desintegration –
Zum Zustand der Ausländerintegration in deutschen Großstädten
- Nr. 30 Terrorismus – Bedrohungsszenarien und Abwehrstrategien
- Nr. 31 Mehr Sicherheit oder Einschränkung von Bürgerrechten –
Die Innenpolitik westlicher Regierungen nach dem 11. September 2001
- Nr. 32 Nationale Identität und Außenpolitik in Mittel- und Osteuropa
- Nr. 33 Die Beziehungen zwischen der Türkei und der EU –
eine „Privilegierte Partnerschaft“
- Nr. 34 Die Transformation der NATO. Zukunftsrelevanz, Entwicklungsperspektiven
und Reformstrategien
- Nr. 35 Die wissenschaftliche Untersuchung Internationaler Politik –
Struktureller Neorealismus, die „Münchener Schule“ und das Verfahren der
„Internationalen Konstellationsanalyse“
- Nr. 36 Zum Zustand des deutschen Parteiensystems – eine Bilanz des Jahres 2004
- Nr. 37 Reformzwänge bei den geheimen Nachrichtendiensten?
Überlegungen angesichts neuer Bedrohungen
- Nr. 38 „Eine andere Welt ist möglich“:
Identitäten und Strategien der globalisierungskritischen Bewegung
- Nr. 39 Krise und Ende des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes
- Nr. 40 Bedeutungswandel der Arbeit – Versuch einer historischen Rekonstruktion
- Nr. 41 Die Bundestagswahl 2005 –
Neue Machtkonstellation trotz Stabilität der politischen Lager
- Nr. 42 Europa Ziele geben – Eine Standortbestimmung in der Verfassungskrise
- Nr. 43 Der Umbau des Sozialstaates –
Das australische Modell als Vorbild für Europa?

- Nr. 44 Die Herausforderungen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 –
Perspektiven für den europäischen Verfassungsvertrag
- Nr. 45 Das politische Lateinamerika: Profil und Entwicklungstendenzen
- Nr. 46 Der europäische Verfassungsprozess –
Grundlagen, Werte und Perspektiven nach dem Scheitern des
Verfassungsvertrags und nach dem Vertrag von Lissabon
- Nr. 47 Geisteswissenschaften – Geist schafft Wissen
- Nr. 48 Die Linke in Bayern – Entstehung, Erscheinungsbild, Perspektiven
- Nr. 49 Deutschland im Spannungsfeld des internationalen Politikgeflechts
- Nr. 50 Politische Kommunikation in Bayern – Untersuchungsbericht
- Nr. 51 Private Sicherheits- und Militärfirmen als Instrumente staatlichen Handelns
- Nr. 52 Von der Freiheit des konservativen Denkens –
Grundlagen eines modernen Konservatismus
- Nr. 53 Wie funktioniert Integration? Mechanismen und Prozesse
- Nr. 54 Verwirrspiel Rente – Wege und Irrwege zu einem gesicherten Lebensabend
- Nr. 55 Die Piratenpartei –
Hype oder Herausforderung für die deutsche Parteienlandschaft?
- Nr. 56 Die politische Kultur Südafrikas – 16 Jahre nach Ende der Apartheid
- Nr. 57 CSU- und CDU-Wählerschaften im sozialstrukturellen Vergleich
- Nr. 58 Politik mit „Kind und Kegel“ –
Zur Vereinbarkeit von Familie und Politik bei Bundestagsabgeordneten
- Nr. 59 Die Wahlergebnisse der CSU – Analysen und Interpretationen
- Nr. 60 Der Islamische Staat – Grundzüge einer Staatsidee
- Nr. 61 Arbeits- und Lebensgestaltung der Zukunft – Ergebnisse einer Umfrage in
Bayern
- Nr. 62 Impulse aus dem anderen Iran –
Die systemkritische iranische Reformtheologie und der
christlich-islamische Dialog in Europa
- Nr. 63 Bayern, Tschechen und Sudetendeutsche:
Vom Gegeneinander zum Miteinander
- Nr. 64 Großbritannien nach der Unterhauswahl 2015
- Nr. 65 Die ignorierte Revolution?
Die Entwicklung von den syrischen Aufständen zum Glaubenskrieg
- Nr. 66 Die Diskussion um eine Leitkultur –
Hintergrund, Positionen und aktueller Stand
- Nr. 67 Europäische Energiesicherheit im Wandel –
Globale Energiemegatrends und ihre Auswirkungen

- Nr. 68 Chinas Seidenstraßeninitiative und die EU: Aussichten für die Zukunft –
China’s Silk Road Initiative and the European Union:
Prospects for the Future
- Nr. 69 Christliche Kirchen und Parteien – Übereinstimmungen und Gegensätze
- Nr. 70 Krisenherd Iran – Innere Entwicklung und außenpolitischer Kurs
- Nr. 71 Mittelpunkt Bürger: Dialog, Digital und Analog
- Nr. 72 Change in der Medien- und Kommunikationsbranche –
Ein Leitfaden für Veränderungsprozesse und die digitale Zukunft
- Nr. 73 Versorgungssicherheit bei Kritischen Rohstoffen –
Neue Herausforderungen durch Digitalisierung und Erneuerbare Energien
- Nr. 74 Jugendstudie Bayern 2019 – Untersuchungsbericht
- Nr. 75 Europa gestaltet globale Handelsbeziehungen –
Die Abkommen mit Japan, Mercosur und Vietnam
- Nr. 76 Rechtes Land? Demokratie stärken
- Nr. 77 Informationsbedrohungen – Herausforderungen für den
europäischen Informationsraum (deutsch und englisch)
- Nr. 78 Protestbewegungen in Russland: Zwischen Aufbruch und Stagnation
- Nr. 79 Klimaschutzbewegung und Linksextremismus –
Wie Linksextremisten vom Klimakampf profitieren
- Nr. 80 Die Europäische Union in der Corona-Weltwirtschaftskrise –
Perspektiven und Handlungsoptionen im geoökonomischen Wettbewerb
zwischen den USA und China (deutsch und englisch)
- Nr. 81 Mit KI gegen die Pandemie?
Über den Einsatz Künstlicher Intelligenz im Gesundheitswesen
- Nr. 82 Das Kreuz mit der Neuen Rechten?
Rechtspopulistische Positionen auf dem Prüfstand
- Nr. 83 Wie aus Vertreibung Versöhnung wurde – 75 Jahre Kriegsende und
70 Jahre Charta der deutschen Heimatvertriebenen
- Nr. 84 Salafismus in Deutschland und Bayern – Ein Problemaufriss
- Nr. 85 Agitation von Rechts – QAnon als antisemitische Querfront
- Nr. 86 Freiheitsgrundrechte in Zeiten von Corona

IMPRESSUM

ISBN	978-3-88795-599-1
Herausgeber	Copyright 2021, Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Lazarettstraße 33, 80636 München, Tel. +49 (0)89 / 1258-0 E-Mail: info@hss.de , Online: www.hss.de
Vorsitzender	Markus Ferber, MdEP
Generalsekretär	Oliver Jörg
Redaktion	Barbara Fürbeth (Redaktionsleiterin) Verena Hausner (Stv. Redaktionsleiterin) Susanne Berke (Redakteurin) Claudia Magg-Frank (Redakteurin) Marion Steib (Gestaltung, Satz, Layout)
V.i.S.d.P.	Susanne Hornberger (Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit)
Umschlaggestaltung	Gundula Kalmer, München
Druck	Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Hausdruckerei, München
Hinweise	Zur besseren Lesbarkeit der Texte wird auf die gleichzeitige Verwendung femininer und maskuliner Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten geschlechtsneutral bzw. für alle Geschlechter.

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V.



Hanns
Seidel
Stiftung

