

Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise

Kersten / Rixen

2. Auflage 2021
ISBN 978-3-406-77019-7
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein

umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Jens Kersten/Stephan Rixen

Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise

von

Jens Kersten

und

Stephan Rixen

beck-shop.de

DIE FACHBUCHHANDLUNG

2. Auflage

2021



beck-shop.de

www.beck.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

ISBN 978 3 406 77019 7

© 2021 Verlag C.H.Beck oHG
Wilhelmstraße 9, 80801 München

Druck: Friedrich Pustet GmbH & Co. KG, Gutenbergstraße 8,
93051 Regensburg

Satz: Fotosatz H. Buck, Zweikirchener Straße 7, 84036 Kumhausen
Umschlaggestaltung: Martina Busch, Grafikdesign

Fotos: © Jens Kersten; © Stephan Rixen



chbeck.de/nachhaltig

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Vorwort

Die Corona-Pandemie bedroht weltweit die Gesundheit und das Leben von Menschen. Zwei Millionen sind bereits an COVID-19 gestorben. Um die medizinische Versorgung sicherzustellen, ist das öffentliche Leben in Deutschland radikal eingeschränkt worden: in der ersten Pandemiewelle im Frühjahr 2020 und nun in der zweiten Pandemiewelle des Winters 2020/2021. Neben massiven Grundrechtseingriffen erleben wir eine wirtschaftliche Rezession. Die Bundeskanzlerin hat die Pandemie als eine „demokratische Zumutung“ bezeichnet und nach der Mutation des SARS-CoV-2-Virus um den Jahreswechsel 2020/2021 die Bürger/innen gebeten, sich auf weitere „harte Zeiten“ einzustellen.

In einer ersten Analyse der Corona-Krise im Mai 2020 haben wir festgestellt, dass sich der liberale Verfassungsstaat in der Pandemie bewährt. Wir erleben keinen Ausnahmezustand, sondern einen „arbeitenden Staat“ (Lorenz von Stein), der auch in der Pandemie einen demokratischen und rechtsstaatlichen Ausgleich zwischen grundrechtlicher Freiheit, Sicherheit und Solidarität sucht. An dieser Einschätzung halten wir auch im Januar 2021 fest. Bürgerinnen und Bürger, Politik und Gesellschaft haben gelernt, mit der Pandemie umzugehen. Die Krisenbewältigung erfolgt mit dem sozialen und rechtlichen Augenmaß, in dem Max Weber das Merkmal verantwortungsvoller Politik sieht. Dies bedeutet nicht, dass keine politischen und rechtlichen Fehler in der Krisenbewältigung gemacht wurden und werden. Gesetzgebung, Regierung, Verwaltung und insbesondere die Rechtsprechung haben auf viele, wenn auch keineswegs auf alle rechtlichen Herausforderungen reagiert. Zugleich wird in der Corona-Krise die Sozialstaatsbedürftigkeit unserer liberalen Gesellschaft deutlich. Das Bewusstsein für den Wert sozialer Infrastrukturen und öffentlicher Güter nimmt ebenso zu wie die Erkenntnis, dass der soziale Zusammenhalt neu gestaltet

werden muss. Wir schaffen das – im Rahmen der grundrechtlichen und demokratischen Ordnung des Grundgesetzes und der Europäischen Union.

Über dieser grundsätzlich positiven Zwischenbilanz dürfen jedoch nicht die vielen Ambivalenzen übersehen werden, die mit der Pandemie einhergehen. Wir müssen uns in verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Perspektive auch unangenehmen Fragen stellen: Achten wir wirklich genug auf vulnerable Mitmenschen, die besonders unter dem SARS-CoV-2-Virus leiden? Verstärkt die Corona-Pandemie nicht die Ungleichheit in unserer Gesellschaft? Treten in der Gesundheitskrise soziale Bruch- und Konfliktlinien stärker hervor, die wir „früher“ defensiv oder aktiv ignoriert haben? Auch die politische Verantwortung muss zum Thema werden: Haben wir den Sommer 2020 wirklich angemessen genutzt, um uns – jedenfalls im Rahmen des Möglichen – infrastrukturell auf die zweite Pandemiewelle vorzubereiten? Und als dann im Herbst 2020 die zweite Pandemiewelle die Bundesrepublik traf: Haben wir nicht selbst dann noch viel zu zögerlich reagiert, obwohl das exponentielle Infektionsgeschehen schon in vollem Gange war? Sicherlich: Nichts ist schwieriger, als in einer Krise von einer Krise zu lernen. Aber zugleich ist eben auch nichts wichtiger, gerade wenn es um den Schutz von Leben und Gesundheit, die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems, die Freiheit und Gleichheit der Bürger/innen, den sozialen Zusammenhalt und den wirtschaftlichen Wohlstand dieser Republik geht. Denn das unter Mutationsdruck geratene SARS-CoV-2-Virus und damit auch COVID-19 werden uns noch weiter begleiten, ungeachtet der ersten und hoffentlich weiterer Impferfolge.

Die politische und auch rechtliche Aufarbeitung der Corona-Krise hat erst begonnen. Auch sie muss und wird der demokratische Verfassungsstaat leisten. Er kommt in diesem Zusammenhang nicht umhin, sich nun auch den Folgen der Pandemie zu widmen: Zwar hat sich die bundesrepublika-

nische Gesellschaft in der Corona-Krise solidarisch selbst überrascht. Doch nun geht es nicht nur um die ideelle, sondern auch um die finanzielle Anerkennung von Menschen, die sich in der Corona-Krise besonders engagiert haben: in Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen, im Supermarkt, in Kitas und Schulen, im Polizeivollzugsdienst. Darüber hinaus muss über die Entschädigungsansprüche der Wirtschaft, von Gewerbetreibenden und Soloselbstständigen, von Künstlerinnen und Künstlern entschieden werden, die von Corona-Maßnahmen um ihre Existenz gebracht wurden und werden oder harte finanzielle Einschnitte zu verkraften hatten und haben. Dementsprechend ist es auch notwendig, die Finanzierung dieser berechtigten Ansprüche zu klären: durch Einsparungen, durch Steuererhöhungen? Oder hinterlassen wir die Kosten der Pandemie schlicht künftigen Generationen?

Schließlich sollten wir auch versuchen, aus der Bewältigung der Pandemie für parallel laufende und künftige Krisen zu lernen: Wo liegen die Parallelen, aber auch die Unterschiede zwischen einem exponentiellen Infektionsgeschehen und der ebenso exponentiell verlaufenden Klimakatastrophe? Zeigt die Corona-Krise für den dynamischen Klimawandel, dass wir und wie wir doch bereit sind, unser Leben zu ändern, wenn es darum geht, Katastrophen zu vermeiden? Oder hoffen wir vor allem auf technische Innovationen, auf Impfstoffe und Climate Engineering, wenn es um die Bewältigung dieser und anderer existenzieller Krisen geht?

Wir danken Silke Meiners ganz herzlich für den interdisziplinären Einblick in die medizinischen Dimensionen von COVID-19 und ihrer pandemischen Folgen. Franz Reimer gilt unser besonderer Dank für weiterführende Hinweise, die wir sehr gerne aufgegriffen haben. Darüber hinaus bedanken wir uns bei Anna Böffgen, Inken Böttge, Lea Bosch, Justus Dill, Sandra Fritsch-Drlje, Katharina Gassner, Luisa Griesbaum, Tim Klein, Jessica Menzel, Laura Münker, Samuel

Niese, Christian Rink, Lukas Schmelcher, Eva Schweiger, Gabriele Speckner und Julia Wagner für wertvollen Rat, kritische Lektüre und tatkräftige Unterstützung.

München/Bayreuth, im Januar 2021

Jens Kersten
Stephan Rixen



Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
I. Einleitung	11
II. Leben in der Krise	23
1. SARS-CoV-2 und COVID-19	23
2. Pandemie und Staat	27
3. „Social Distancing“ und „exponentielle Entwicklung“	31
III. Krisenmodus	39
1. Ausnahmezustand?	39
2. Notstandsverfassung	45
3. Die infektionsschutzrechtliche Generalklausel	48
IV. Arbeitender Verfassungsstaat	57
1. Gesundheitsrisiken und Infrastrukturen	57
2. Politik, Recht und Wissenschaft	64
3. Instrumente der Krisenbewältigung	75
V. Grundrechte	95
1. Verhältnismäßigkeit	95
2. Pandemiemaßnahmen	102
3. Suspendierung der Versammlungsfreiheit?	116
VI. Gesundheit	139
1. Soziale Anerkennung	139
2. Triage	143
3. Impfpflicht, Immunitäts- und Impfnachweis	164
VII. Prioritäten	181
1. Schule, Wirtschaft, Kultur	182
2. Entschädigungen	192
3. Soloselbstständige	200

VIII. Aktiver Parlamentarismus	207
1. Wahlkampf und Wahlen	208
2. Virtuelles Parlament oder Notausschuss?	219
3. Oppositionen	226
IX. Regierung und Verwaltung	235
1. Föderalismus	235
2. Durchregieren?	244
3. Gerichtliche Kontrolle.....	251
X. Europäische Union	257
1. Akteurin in der sanitären Krise	257
2. Ökonomische Folgen.....	260
3. Internationale Verantwortung	263
XI. (Post-)Corona-Gesellschaft.....	267
Anmerkungen	287
Literaturverzeichnis	331
Zu den Autoren	357

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG