



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/impferekord-101.html>, Stand: 21.5.2021.