

Lothar Knopp (Hrsg.)

# Erosion des Rechtsstaats? Schlaglichter einer elementaren Krise

insbesondere auch in Zeiten von „Corona“



▷ λογος ◁



Lothar Knopp (Hrsg.)

**Erosion des Rechtsstaats?  
Schlaglichter einer elementaren Krise**

insbesondere auch in Zeiten von „Corona“

Logos Verlag Berlin



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

©Copyright Logos Verlag Berlin GmbH 2020

Alle Rechte vorbehalten.

ISBN 978-3-8325-5162-9



Logos Verlag Berlin GmbH  
Georg-Knorr-Str. 4, Gebäude 10  
D-12681 Berlin  
Tel.: +49 (0)30 42 85 10 90  
Fax: +49 (0)30 42 85 10 92  
<https://www.logos-verlag.de>

**„Die einzige Art, gegen die Pest zu kämpfen, ist der *Anstand*.“**

(Albert Camus, *Die Pest*, 1947)

[ursprünglich falsch übersetzt mit „... ist die *Ehrlichkeit*“, im Rahmen einer Übersetzung korrigiert 1997]

**„Euren Applaus könnt ihr euch sonst wohin stecken.“**

(Nina Böhmer, Buchpublikation gleichen Titels, 2020)





Prof. Dr. Dr. h.c. Lothar Knopp



# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort (Knopp)</b> .....	<b>9</b>
<b>A. Erosion des Rechtsstaats? Befunde <i>außerhalb</i> von und durch „Corona“ (Knopp)</b> .....	<b>13</b>
I. Welt „aus den Fugen“ .....	13
II. Rechtsstaat und Kontrollverluste .....	17
1. Rechtsstaat und „Kontrolle“ .....	17
a) Allgemeine „Befunde“ .....	17
b) „Kontrolle“ als Element rechtsstaatlichen Handelns.....	18
2. Gefährdungen des Rechtsstaats durch „Kontrollverluste“ und rechtswidrige Eingriffe der Exekutive .....	20
a) Justizversagen als Ausdruck von Politikversagen?.....	20
(1) Beispiele „überlange“ Verfahrensdauer und Nichtvollzug rechtskräftiger Gerichtsentscheidungen.....	20
(2) Beispiel Kriminalität .....	26
b) Gefährdung durch politische Entscheider (Exekutive) .....	28
(1) Problemstellung.....	28
(2) Beispiel Migrationspolitik.....	29
(3) Beispiel Sterbehilfe – „Aushebelung“ des Gewaltenteilungsprinzips .....	33
III. Erosion des Rechtsstaats durch „Corona“ .....	38
1. „Corona“ entlarvt elementare Schwächen.....	38
a) „Was wir wissen“ – zugleich: Statistiken und Zahlen „Schall und Rauch“?.....	38
b) Politik kontra Wissenschaft? .....	41
c) Das politische Dilemma und die „bitteren“ Früchte des föderalen Systems? .....	45
d) „Spezialfall“ Gesundheitswesen .....	55
2. „Corona“ und „Recht“, insbesondere die Grundrechte.....	61
a) Befassung des Rechts mit „Corona“ mit einem Fokus auf das Strafrecht .....	61
b) Rechtliche Regelungen zur Pandemie-Bekämpfung mit unmittelbarem Grundrechtebezug .....	64
c) Grundrechtseingriffe und Rechtfertigung .....	65
d) „Abwägungsspirale“ .....	77

e) Sonderfall „Beatmungskonkurrenz“ und „Rettungstötungen“ .....	80
VI. Deutscher Rechtsstaat – quo vadis? Vorläufiges Fazit und Ausblick .....	83
<b>B. Erodierende Wirkung der Corona-Krise auf die Wirtschaft (<i>Linke</i>) .....</b>	<b>95</b>
I. Vorbemerkung .....	95
II. Erste statistische Erkenntnisse zur Lage der Wirtschaft .....	97
III. Einfluss der Corona-Krise auf die deutsche Wirtschaft.....	99
1. Lockdown .....	99
a) Umsatzrückgang.....	99
b) Hohe Fixkosten .....	101
c) Zusätzliche Kosten.....	101
d) Liquidität der Unternehmen.....	102
e) Entschädigung durch Staat oder Dritte .....	103
2. Lockerungen .....	105
a) Weiterhin geringerer Umsatz bei zusätzlichen Investitionen.....	105
b) Gefahr der Rücknahme der Lockerungen.....	107
IV. Ausgewählte Instrumente zur Unterstützung der Wirtschaft.....	109
1. Instrumente auf nationaler Ebene .....	109
a) Vertragsrechtliche Regelungen .....	110
b) Kurzarbeit .....	110
c) Liquiditätshilfen.....	111
d) Konjunktur- und Zukunftspaket .....	112
2. Aufbau-Fonds der EU .....	114
V. Beurteilung der Maßnahmen .....	118
<b>C. Soziale Folgen der Corona-Krise (<i>Jürgens</i>) .....</b>	<b>121</b>
I. Einleitung.....	121
II. Soziale Folgen der Pandemie.....	122
III. Fazit.....	129
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>135</b>
<b>Herausgeber- und Autorenverzeichnis.....</b>	<b>141</b>

## Vorwort (*Knopp*)

„Wir sind Rechtsstaat“, so lautet das Motto einer bundesweiten Kampagne des Bundesministeriums für Justiz- und Verbraucherschutz, die am 20. September 2019 gestartet worden ist mit dem Ziel, die Bedeutung des demokratischen Rechtsstaats wieder stärker ins Bewusstsein der Bürger zu rücken. Unter besagtem Motto werden Meinungs-, Versammlungs- und Religionsfreiheit, aber auch Chancengleichheit und Schutz vor Diskriminierung thematisiert, wodurch laut dem zuständigen Bundesministerium auch zugleich der Schwerpunkt der Kampagne, die Grundrechte, verdeutlicht werde.

Die Berechtigung dieser Kampagne ergibt sich dabei aus zwischenzeitlich vielfältigen und teilweise erheblichen Gefährdungen des deutschen Rechtsstaats, auf die im Einzelnen noch in dieser Publikation einzugehen sein wird. Bemerkenswert ist aber, dass die Initiative für ein solches Vorhaben von einem Ministerium ausgeht, das der Exekutive zugehörig ist, welche durch die ihr zuzuordnenden politischen Entscheider, „institutionell“ ausgedrückt insbesondere durch die Bundesregierung und die Landesregierungen, besagte Gefährdungen selbst verursacht haben bzw. hierfür verantwortlich zeichnen. Überlagert wird das facettenreiche Gefährdungspotenzial in den verschiedenen Lebensbereichen aktuell durch die Corona-Krise, für die es laut Bundeskanzlerin kein historisches Vorbild in Deutschland gibt, was grundsätzlich auch so zutreffend ist und welche die Welt in ihren Grundfesten erschüttert. Die von „Corona“ verursachten Probleme treffen in das „Herz“ des deutschen Rechtsstaats, um es einmal etwas pathetisch, in der Sache aber durchaus angemessen, zu formulieren. Insbesondere die „Säulen“ des Rechtsstaats, die Grundrechte, stehen vor einer elementaren Bewährungsprobe, wenn es darum geht, politische Entscheidungen, jeweils ausgerichtet an der konkreten Krisenentwicklung, zu treffen, welche in grundgesetzlich verbürgte Schutzbereiche der Bürger massiv eingreifen.

Der frühere Präsident des Bundesverfassungsgerichts und renommierte Staatsrechtler *Hans-Jürgen Papier* hat in einem Interview (Süddt. Zeitung vom 2. April 2020) in diesem Zusammenhang zu Recht vor einer „Erosion des Rechtsstaats“ gewarnt, eine begriffliche Wahl, die das Dilemma zielgenau beschreibt, weshalb es auch gestattet sei, diese Aussage *Papiers* als Teil des Titels der vorliegenden Publikation zu verwenden, da sie sich zentral mit Sachverhalten beschäftigt, die den Rechtsstaat massiv gefährden und somit „erosionsfördernd“ wirken.

Diese Publikation erhebt zunächst *nicht* den Anspruch, eine wissenschaftliche Studie o.Ä. i.e.S. zu sein. Gleichwohl ist es erforderlich, zur Darstellung und Bewertung verschiedener Sachverhalte bzw. Problembereiche rechtswissenschaftliche Grundlagen und Vorgaben, insbesondere aus dem Grundgesetz, etwas näher zu erläutern, um auch die „Schlaglichter“, welche eine elementare Krise von Staat und Gesellschaft in Zeiten von Corona belegen, für den Leser transparent zu machen. In diesem Zusammenhang wird eine auf Corona bezogene Rechtsprechung angeführt, die zeigt, welche zentralen Problembereiche u. a. durch politische Entscheidungen in einer welterschütternden Krise zutage treten und wie deutsche Gerichte versuchen, die durch gesetzgeberische Maßnahmen verursachten und teilweise tiefgehenden Grundrechtseingriffe einer judikativen Bewertung zuzuführen.

Auf die Aufnahme eines größeren Fußnotenapparats wurde hier bewusst verzichtet, dafür werden aber aus Sicht des Herausgebers und Verfassers der Beiträge unter A. I. bis IV. wichtige Fundstellen zu wesentlichen Aussagen, insbesondere zu Rechtsprechung und den ihr zugrundeliegenden zentralen Regelwerken angeführt.

Ziel der Publikation ist es, „markante“ Sachverhalte unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen und anhaltenden Krisensituation durch „Corona“, welche für den deutschen Rechtsstaat mit seinen grundgesetzlich verbürgten Rechten und Pflichten eine bisher so nie erlebte „Bewährungsprobe“ ist, darzustellen und zu analysieren bei gleichzeitiger Stellung und Beantwortung der Frage, ob nunmehr bereits ernsthaft von seiner „Erosion“ gesprochen werden kann, was eine fatale Entwicklung im Hinblick auf eine beginnende Vernichtung der großen rechtsstaatlichen Errungenschaften in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg durch Inkrafttreten des Grundgesetzes bedeuten würde. Potenzielle Adressaten der Publikation sind nicht nur Juristinnen und Juristen, sondern auch Vertreterinnen und Vertreter anderer Fachgebiete, aber ebenso fachlich an der Thematik interessierte oder mit ihr konfrontierte Leser, die zugleich gern zu einem kritischen „Feedback“ aufgefordert sind. Manche Textpassagen sind bewusst etwas „überzeichnet“ oder „pointiert“ gehalten, um die jeweilige Problematik auch noch einmal gesondert hervorzuheben bzw. zu verdeutlichen. Verschiedene Gesichtspunkte werden vom Herausgeber und Verfasser auch aus eigenen praxisnahen Erfahrungswerten heraus erörtert.

Aufgrund der derzeit äußerst „virulenten“ Entwicklungen im Zusammenhang mit „Corona“ wird darauf hingewiesen, dass der Abschluss dieses Manuskripts zu Beginn der *zweiten Julihälfte 2020* erfolgt ist und damit auch nur zu diesem Zeitpunkt den bis dahin vorliegenden „Wissensstand“ zu einzelnen Sachverhalten widerspiegelt, wobei aufgrund der Komplexität und

„Facettenvielfalt“ der Thematik lediglich „Schlaglichter“ behandelt werden können, zumal die Erkenntnisse um die Pandemie-Entwicklung auch stetig fortschreiten und erfolgte (wissenschaftliche) Annahmen bereits teilweise wieder hinfällig machen.

Die Ausführungen des Herausgebers und Verfassers werden ergänzt durch Beiträge von *Ass. iur. Louisa Linke* zu ökonomischen Folgen der Corona-Krise sowie von *Dr. Olaf Jürgens* zu den mit ihr verbundenen sozialen „Verwerfungen“. Den jeweiligen Beiträgen ist ein Literaturverzeichnis beigegeben.

Frau *Gudrun Schade* und Frau *Claudia Tippmann* danke ich für die schrifttechnische und „druckreife“ Erstellung des der Publikation zugrundeliegenden Manuskripts.

Heidelberg/Cottbus im Juli 2020

Lothar Knopp



## **A. Erosion des Rechtsstaats? Befunde *außerhalb* von und *durch* „Corona“ (Knopp)**

### **I. Welt „aus den Fugen“**

Das 21. Jahrhundert sieht sich bisher mit einer Vielzahl von Krisen globaler, europäischer und nationaler Tragweite konfrontiert wie kein Jahrhundert davor, gerechnet ab Ende des Zweiten Weltkriegs und der NS-Herrschaft, wobei die aktuelle Corona-Pandemie alle bisherigen Krisen mit großem Abstand „in den Schatten stellt“, um es trotz der damit verbundenen Tragik etwas salopp zu formulieren.

Allein im Jahr 2005 zählte das Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung weltweit 249 Konflikte, darunter 2 Kriege und 22 gewaltsame Konflikte („ernste Krisen“), während die restlichen Auseinandersetzungen, so jedenfalls besagtes Institut, weitgehend gewaltlos ausgetragen wurden.<sup>1</sup> Zu den „Kriegen“ des 21. Jahrhunderts zählen Konfliktforscher auch die sog. Bürgerkriege, also gewaltsame innerstaatliche Auseinandersetzungen, wie z.B. der Bürgerkrieg im Tschad von 2005 bis 2010 oder in Sri Lanka 2007, in Libyen 2011 und seit 2014 sowie in Syrien seit 2011. Bei den „echten“ Kriegen dominieren der Irak-Krieg von 2003 bis 2007, der Kaukasus-Krieg 2008 und der Krieg in der Ukraine seit 2014.<sup>2</sup> Neben diesen nur beispielhaft genannten weltweiten Kriegsszenarien gerät die Europäische Union (EU) in die sog. Euro-Schuldenkrise und steht damit vor der größten Herausforderung seit ihrer Gründung, wobei diese Thematik spätestens in 2009 in das öffentliche Bewusstsein gerückt ist. Sie umfasst gleichermaßen eine Staatsschuldenkrise, eine Bankenkrise und eine Wirtschaftskrise. Zu Beginn steht die Entwicklung der Staatsschulden zunächst in Griechenland, wobei dieses Land bereits bei Aufnahme in die EU erhebliche Probleme mit der Einhaltung der Haushaltsstabilitätskriterien der Union hatte. Ohne sich hier näher mit den ausführlichen Analysen zu den Ursachen dieser Krise auseinanderzusetzen zu wollen, hat diese Krise am Beispiel Griechenlands sehr eindrucksvoll belegt, dass die Europäische Währungsunion sowie deren Institutionen und Instrumente nicht so funktionieren, wie sie eigentlich sollten, was auch dokumentiert ist durch die Maßnahmen, mit denen seitens der EU und der Euro-Länder versucht wurde, Griechenland zu helfen. Letztlich wurde in die-

---

<sup>1</sup> Vgl. wissen.de, Konflikte im 21. Jahrhundert, Alte Wunden, neue Fronten, abrufbar unter: <https://www.wissen.de/bildwb/konflikte-im-21-jahrhundert-alte-wunden-neue-fronten>.

<sup>2</sup> Vgl. bei Wikipedia die Liste von Kriegen und Schlachten im 21. Jahrhundert, abrufbar unter: [https://de.wikipedia.org/wiki/liste\\_von\\_kriegen\\_und\\_schlachten\\_im\\_21.\\_Jahrhundert](https://de.wikipedia.org/wiki/liste_von_kriegen_und_schlachten_im_21._Jahrhundert).

sem Zusammenhang ein potenzieller „Staatsbankrott“ nicht nur Griechenlands, sondern auch anderer Euro-Länder, darunter Deutschland, diskutiert, nachdem ein kostenintensiver Rettungsschirm zur Rettung maroder Staatshaushalte, aber gerade auch der Banken, die ihren nicht unwesentlichen Beitrag zu dieser Krise geleistet hatten, aufgespannt worden war, welcher die Finanzkraft der Helferländer und der EU zu übersteigen drohte.<sup>3</sup>

Doch allein mit der Bewältigung der Schuldenkrise findet die EU nicht zu einer zwingend erforderlichen gemeinsamen Wegbeschreibung bei etlichen anderen Problemlagen zurück, sondern ringt inzwischen bis heute um ihr Selbstverständnis als Wertegemeinschaft<sup>4</sup>, der sie in der Vergangenheit bedeutende Erfolge verdankt, Zeiten, die allerdings schon lange vorbei zu sein scheinen, wie die reale Entwicklung zeigt. So sieht sich die EU Jahre nach der Schuldenkrise mit dem unwürdigen „Schauspiel“ des Austritts des Vereinigten Königreichs aus ihrer Gemeinschaft konfrontiert, der mit Ablauf des 31. Januar 2020 nach einem lange anhaltenden und medienträchtigen „Theater“, das teilweise an eine irrealere „Schmierkomödie“ erinnert, wirksam geworden ist und mit dem Begriff des sog. „Brexit“ in die EU-Annalen eingehen wird.

Ein weiteres negatives „Krisen-Highlight“ der EU-Politik ist die Vorgehensweise bei der 2014/2015 virulent gewordenen Flüchtlings- bzw. Migrationspolitik. Die zu dem Flüchtlingsstrom, welcher Teile der EU geradezu „überflutete“, oft genannten Zahlen sind dabei reine Spekulation, basierend auf Schätzungen, welche aber nicht die Realität widerspiegeln. So ist davon die Rede, dass die Anzahl der nach Europa eingereisten Asylbewerber schon im Jahr 2014 bei 627.000 lag und sich fast auf „über 1,3 Mio.“ im Jahr 2015 verdoppelt und 2016 nochmals „bei 1,26 Mio.“ gelegen habe.<sup>5</sup> Wie diese Zahlen zustande gekommen sind, erschließt sich nicht, da gerade 2015 in Deutschland, aber auch in anderen betroffenen EU-Ländern, nur unzureichende bzw. keine Grenzkontrollen mit gleichzeitig geeigneten Erfassungsmechanismen stattgefunden bzw. zur Verfügung gestanden haben. Die Dunkelziffer bei der Anzahl der eingereisten und nicht registrierten

---

<sup>3</sup> Vgl. z.B. *Knopp*, Griechenland-Nothilfe auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, NJW 2010, 1777 ff.; *ders.*, Eurozone in der Dauerkrise, Deutschlands Weg in den Staatsbankrott?, NVwZ 2011, 1480 ff., jew. m.w.N.; zur Eurokrise, ihren Ursachen und „Behebungsversuchen“ s. auch die ausführl. und instruktive Darstellung wiederum bei Wikipedia, Eurokrise, abrufbar unter: <https://de.wikipedia.org/wiki/eurokrise>.

<sup>4</sup> Vgl. z.B. *Meyer*, Vom Begleitmotiv zum Leitmotiv: Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, in: Burkhardt u.a. (Hrsg.), *Scripta amicitiae*, Freundschaftsausgabe für A. Eser zum 80. Geburtstag, 2015, S. 177 ff.; *Herdegen*, Die Europäische Union als Wertegemeinschaft: Aktuelle Herausforderungen, in: Pitschas u.a. (Hrsg.), *Wege gelebter Verfassung in Recht und Politik*, in: Festschrift R. Scholz zum 70. Geburtstag, 2007, S. 139 ff.

<sup>5</sup> Vgl. die Darstellung bei Wikipedia, Flüchtlingskrise, abrufbar unter: [https://de.wikipedia.org/wiki/Europäische\\_Flüchtlingskrise](https://de.wikipedia.org/wiki/Europäische_Flüchtlingskrise).

Flüchtlinge dürfte danach erheblich höher sein. Deutschland und andere EU-Anlaufstaaten, wie z.B. Griechenland und Italien, wurden von der großen Anzahl der Flüchtlinge, fast einer Völkerwanderung anmutend, schlichtweg auch „überrascht“ oder anders ausgedrückt „überrannt“. Bis heute hat sich in diesem Zusammenhang die EU auf keine gemeinsame Migrationspolitik einigen können, vielmehr ist gerade das Flüchtlingsthema zu einem dauerhaften und die EU spaltenden Problem geworden, bei gleichzeitigem Erstarren von nationalen Interessen kontra EU-Gemeinschaftsinteresse an einer nachhaltigen Lösung des Migrationsdilemmas. Verwiesen sei hier nur auf die strikte und sich abschottende Haltung der sog. Visegrád-Staaten Ungarn, Polen, Tschechien und Slowakei, die es im Rahmen der auf EU-Ebene beschlossenen Verteilung auf die einzelnen EU-Mitglieder abgelehnt hatten, überhaupt Flüchtlinge aufzunehmen. Das jetzt vor Kurzem ergangene EuGH-Urteil vom 2. April 2020<sup>6</sup> gegen besagte Mitgliedstaaten ist dagegen letztlich ohne praktischen Nutzen, hierzu an anderer Stelle Näheres! Auch dieses Beispiel belegt jedenfalls eine offensichtlich in Auflösung befindliche „Wertegemeinschaft EU“, in der schon lange nicht mehr alle Mitglieder an einem Strang ziehen, und insbesondere auch nicht bei bedrohlichen Krisen für die EU und deren Mitglieder.

Hinzu kommen bislang in zeitlich teilweise nur kurzen Abständen Berichte von insbesondere islamistisch motivierten Terrorakten weltweit bzw. von gerade in Deutschland geplanten Anschlägen, die verhindert worden sind, aber auch von gelungenen Anschlägen mit Toten und Schwerverletzten, mit islamistischem oder rechtsradikalem Hintergrund, ein „Phänomen“, gegen das verschiedene Sicherheitsvorkehrungen „machtlos“ erscheinen und letztlich häufig nur der „Zufall“ Schlimmeres im Einzelfall verhindert zu haben scheint.

Die Liste der Beispiele rechtsstaatlicher Gefährdung ließe sich hier nahezu beliebig fortsetzen, wobei nunmehr alles beherrschendes Thema die Corona-Krise ist, die mit ihren schrecklichen und vielfältigen Facetten andere Krisen-Themen täglich „medial verdrängt“ und dabei auch gegenwärtig kein Ende abzusehen ist. Zweifellos handelt es sich, um die zumindest in diesem Zusammenhang zutreffenden Worte aus der Politik heranzuziehen, um die größte Herausforderung bzw. Krise der Bundesrepublik seit dem Zweiten Weltkrieg. Diese Krise hat zugleich erhebliche, um nicht zu sagen elementare medizinische, ökonomische und soziale Auswirkungen auf unsere Gesellschaft mit aktuell noch ungeahnten und nicht abschätzbaren Fol-

---

<sup>6</sup> Az.: C-715/17, C-718/17, C-719/17 = NJW 2020 (Heft 24), 1729 ff.; s. zu einer Besprechung des Urteils *Sahl*, Die EU-Flüchtlingspolitik vor dem EuGH, Zwischen das „Boot ist voll“ und „Wir sitzen alle im selben Boot“, NJW 2020 (Heft 24), 1711 ff.

gen für die einzelnen Länder der Welt und deren Gesellschaften. Ihre Zerstörungskraft ist gewaltig und es dürfte nach Abflauen der Pandemie nichts mehr so sein wie es einmal war, vor allem gerade auch in ökonomischer Hinsicht, da diese Pandemie durchaus die „Kraft“ hat, ganze Volkswirtschaften zu zerstören oder zumindest langjährig und erheblich zu schwächen. Allein schon diese Krise für sich betrachtet berechtigt dazu, das 21. Jahrhundert als „Schicksalsjahrhundert“ für die Menschheit zu bezeichnen.

## II. Rechtsstaat und Kontrollverluste

### 1. Rechtsstaat und „Kontrolle“

#### a) Allgemeine „Befunde“

Medienberichte, inzwischen durch die Berichterstattung zu „Corona“ überlagert, zu überlangen Gerichtsverfahren<sup>7</sup>, zum Personalmangel in der Justiz<sup>8</sup> und zur Entlassung dringend verdächtiger Personen aus der U-Haft wegen überlanger Verfahrensdauer<sup>9</sup> bilden die Grundlage zunehmender Kritik am Staat und seinen Organen. Der konkrete Vorwurf lautet: Der Rechtsstaat kommt seinen Kontrollaufgaben nicht mehr nach – er gerät „außer Kontrolle“.

Besonders „engagierte“ Kritiker, gerade aus dem Politspektrum, gehen sogar noch weiter, indem sie skandieren: „Der Rechtsstaat ist tot“<sup>10</sup>, wobei Totgeweihte bekanntlich häufig länger leben. Die hier zunächst schlagwortartig beschriebenen Problembereiche rechtfertigen dagegen bisher eher die Feststellung „der Rechtsstaat als gefährdetes Erfolgsmodell“<sup>11</sup>, wobei die

---

<sup>7</sup> Vgl. z.B. FAZ, Justiz an der Belastungsgrenze, 02.01.2019, abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/justiz-an-der-belastungsgrenze-die-ueberlastung-der-gerichte-15968366.html> sowie *Fiebig*, Wenn Strafprozesse zu lange dauern, Deutschlandfunk vom 03.09.2019, abrufbar unter: [https://www.deutschlandfunk.de/gerichtsverfahren-wenn-straafprozesse-zu-lange-dauern.724.de.html?dram:article\\_id=457960](https://www.deutschlandfunk.de/gerichtsverfahren-wenn-straafprozesse-zu-lange-dauern.724.de.html?dram:article_id=457960).

<sup>8</sup> Vgl. die Pressemitteilung vom Deutschen Richterbund vom 28.12.2018, Pensionierungswelle rollt auf Justiz zu – Tausende Stellen fehlen, abrufbar unter: <https://www.drj.de/positionen/themen-des-richterbundes/belastung> sowie MDR Aktuell, Justiz in Not – So überlastet sind deutsche Gerichte, 30.04.2019, das Manuskript ist abrufbar unter: <https://www.mdr.de/investigativ/ueberlastete-gerichte-100.html>.

<sup>9</sup> Vgl. z.B. Süddt. Zeitung, Haftentlassung von Drogendealer: CDU fordert Sondersitzung, 13.08.2019, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/panorama/justiz-potsdam-haftentlassung-von-drogendealer-cdu-fordert-sondersitzung-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-190813-99-450277> oder *Fröhlich*, Angeklagter aus U-Haft entlassen, Der Tagesspiegel vom 03.07.2019, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/mordprozess-in-cottbus-angeklagter-aus-u-haft-entlassen/24522036.html>.

<sup>10</sup> Vgl. z.B. *Kaiser*, Offener Brief zum Tod des Rechtsstaats, Dokument abrufbar unter: <https://www.doktor-kaiser.com/Soziales-Engagement>; auch *Pesch*, Wie eine AfD-Professorin den Rechtsstaat für tot erklärt, *ak[duell]* vom 07.10.2017, abrufbar unter: <https://www.akduell.de/home/mehr/archiv/wie-eine-afd-professorin-den-rechtsstaat-fuer-tot-erklaert>.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu auch den Abdruck des Festvortrags des Bundesverfassungsrichters *Peter M. Huber*, Der Rechtsstaat nach 70 Jahren Grundgesetz – Ein gefährdetes Erfolgsmodell, in: Verein Deutscher Verwaltungsgerichtstag e.V. (Hrsg.), 19. Deutscher Verwaltungsgerichtstag, Darmstadt 2019, Dokumentation, S. 23 ff.

„Gefährdungen“ durch die Corona-Pandemie inzwischen allerdings ein Ausmaß angenommen haben, das an den Grundfesten des Erfolgsmodells Rechtsstaat massiv rüttelt.<sup>12</sup>

Gefährdungen des Rechtsstaats ergeben sich schließlich nicht nur aus den o. benannten Bereichen der Judikative, sondern gerade auch aus dem Verhältnis der drei Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative zueinander. Im Fokus steht hier die Einflussnahme politischer Entscheider, welche organisatorisch der Exekutive zuzurechnen sind, auf die Judikative, wenn es darum geht, insbesondere ober- und höchstrichterliche Rechtsprechung zu unterlaufen und so das grundgesetzliche Gewaltenteilungsprinzip (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) als wichtiges Element des deutschen Rechtsstaatsprinzips „auszuhebeln“.<sup>13</sup>

## **b) „Kontrolle“ als Element rechtsstaatlichen Handelns**

Die Begriffe „Rechtsstaat“ und „Kontrolle“ stehen in untrennbarer Beziehung zueinander. „Kontrolle“ bedeutet in diesem Zusammenhang im allgemeinen Wortsinn Überwachung und Überprüfung eines Sachverhalts oder einer Person. Übertragen auf rechtliche Fragestellungen kann Kontrolle allgemein als Überprüfung der Rechtmäßigkeit eines bestimmten Sachverhalts oder des Verhaltens einer Person verstanden werden. Verfassungsrechtlich bedeutsam ist die judikative Kontrolle einer anderen Staatsgewalt als Ausdruck der grundgesetzlich verankerten Gewaltenteilung (s.o.), wobei die Gewaltenteilung wiederum Element des Rechtsstaatsprinzips ist.<sup>14</sup> Dadurch wird deutlich, dass die von der Judikative gegenüber den anderen Staatsgewalten wahrgenommene Kontrollfunktion grundlegende und prägende Voraussetzung rechtsstaatlichen Handelns ist.

Die deutsche Rechtsordnung sieht grundsätzlich zwei Kontrollmechanismen vor: Die Kontrolle der Staatsgewalten mit oder ohne Einbindung der Judikative. Der Gewaltenteilung folgend existieren in der deutschen Rechtsordnung zunächst Verfahren, die der Überprüfung hoheitlichen Handelns durch die Judikative dienen. Hierunter fällt die Inanspruchnahme der Gerichte

---

<sup>12</sup> Durch die von den Landesregierungen in Abstimmung mit der Bundesregierung ergriffenen Maßnahmen zum Gesundheitsschutz, insbes. in Form von Verordnungen, erfolgen vor allem erhebliche Eingriffe in die Grundrechte, vornehmlich in das allgemeine Persönlichkeitsrecht, das Freizügigkeitsrecht, die Versammlungs- und Religionsfreiheit, s. hierzu unter III. m.w.N.

<sup>13</sup> Vgl. ausführl. und mit Beispielen *Knopp/Hofmann*, Wider den Rechtsstaat – Politik kontra Gerichtsbarkeit, NVwZ 2020 (Heft 14), 982 ff. m.w.N.

<sup>14</sup> Vgl. z.B. *Huster/Rux*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck OK-Grundgesetz, 43. Ed. Stand 15.05.2020, Art. 20 Rn. 156; demgegenüber kritisch *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 90. EL Stand Februar 2020, Art. 20 (Kommentierung IV) Rn. 57.

durch Bürger infolge staatlicher Eingriffe. Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG garantiert insoweit jeder Person die Möglichkeit, sie belastende Hoheitsakte einer gerichtlichen Überprüfung zuzuführen. Nicht erfasst werden nach diesem grundgesetzlichen Verständnis Entscheidungen der Gerichte sowie Gesetzgebungsakte.<sup>15</sup> Der Bürger steht judikativem und legislativem Unrecht dennoch nicht schutzlos gegenüber. Aufgrund des gerichtlichen Instanzenzuges einerseits und mit Hilfe der Verfassungsbeschwerde andererseits können auch Akte der Judikative und der Legislative einer rechtlichen Kontrolle zugeführt werden.

Neben der „Aktivierung“ des Bürgers gewährt unsere Rechtsordnung auch anderen Beteiligten ein Initiativrecht zur Kontrolle staatlichen Handelns. Zu nennen sind hier das konkrete (Art. 100 Abs. 1 GG) und das abstrakte Normenkontrollverfahren (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) zur Überprüfung von Legislativakten sowie das verfassungsrechtliche Organstreitverfahren zur Klärung von Inter- und Intraorganstreitigkeiten (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG).

Neben der durch die Judikative ausgeübten Kontrolle sieht die Rechtsordnung noch andere Kontrollverfahren vor. Zu nennen sind das – in seinem konkreten Umfang allerdings umstrittene<sup>16</sup> – Prüfungsrecht des Bundespräsidenten im Rahmen der Ausfertigung von Bundesgesetzen nach Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG sowie die Selbstkontrolle der Verwaltung durch die Rechts- und Fachaufsicht. Auch das verwaltungsrechtliche Widerspruchsverfahren kann als Element der Kontrolle rechtsstaatlichen Handelns verstanden werden, wobei dieser Anspruch in der Praxis häufig zur bloßen Chimäre verkommt. Besonders öffentlichkeitswirksam ist schließlich die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses i.S.v. Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG (i.V.m. § 1 Abs. 1 PUAG), was nur der Vollständigkeit halber erwähnt werden soll.

Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips ist aber auch, dass „Kontrolle“ nicht grenzenlos stattfinden kann und umgekehrt Bereiche staatlichen Handelns existieren, die frei von Kontrolle sind. Für Legislativakte bedeutet dies z.B., dass sie zwar einer Rechtmäßigkeitsüberprüfung zugeführt werden können, es aber einen gerichtlich nicht bzw. nur begrenzt überprüfbaren gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum gibt. Eine Begrenzung der gerichtlichen Überprüfung generell ergibt sich zunächst aus dem Ziel des Gerichtsverfah-

---

<sup>15</sup> Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG gewährt Schutz *durch* den Richter, nicht *gegen* den Richter (BVerfGE 15, 275, 280). Die rechtsverbindliche Kontrolle von Parlamentsgesetzen ist der allgemeinen in Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG angesprochenen Gerichtsbarkeit entzogen und über Art. 100 Abs. 1 GG ausschl. dem BVerfG zugewiesen, vgl. nur *Enders*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck OK-Grundgesetz (o. Fn. 14), Art. 19 Rn. 59.

<sup>16</sup> Vgl. ausführl. *Butzer*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar (o. Fn. 14), Art. 82 Rn. 115 ff.

rens, Rechtsfrieden zu schaffen. Daraus folgt, dass es kein System „endloser“ gerichtlicher Kontrollverfahren geben kann bzw. keinen „endlosen“ Rechtsweg. Beispiele hierfür sind die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sowie die letztinstanzlichen Gerichtsentscheidungen der oberen Bundesgerichte, die durch kein ordentliches Rechtsmittel<sup>17</sup> mehr angreifbar sind.

## **2. Gefährdungen des Rechtsstaats durch „Kontrollverluste“ und rechtswidrige Eingriffe der Exekutive**

### **a) Justizversagen als Ausdruck von Politikversagen?**

#### **(1) Beispiele „überlange“ Verfahrensdauer und Nichtvollzug rechtskräftiger Gerichtsentscheidungen**

Eine sog. „überlange“ Verfahrensdauer bzw. anders ausgedrückt die Verschleppung gerichtlicher Verfahren teilweise über Jahre ist nicht nur aktuell ein brisantes Thema, sondern schon seit langen Jahren „Dauerthema“ im Hinblick auf das Problem „Missachtung des grundgesetzlich verankerten Rechtsschutzgebots“ durch die Gerichtsbarkeit<sup>18</sup>, was inzwischen nicht nur aus diesem Grund zu zunehmenden Ansehens- und Vertrauensverlusten der Justiz in der Bevölkerung geführt hat.<sup>19</sup> Das effektive Rechtsschutzgebot, in Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG verankert, beinhaltet, ebenso wie Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK, insbesondere auch das Gebot, gerichtliche Entscheidungen in „angemessener“ Zeit zu erlassen.<sup>20</sup> Nur, was heißt dies? Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gibt kein Zeitfenster vor, sondern es kommt wie bei vielen juristischen Fragestellungen auch hier auf den Einzelfall an, wobei verschiedene Kriterien, wie z.B. Komplexität des zu entscheidenden Falles, Parteiverhalten etc. heranzuziehen sind.<sup>21</sup> Danach ist zugleich also gerade *nicht* der

---

<sup>17</sup> Die Möglichkeit der „Urteilsverfassungsbeschwerde“ gegen die Entscheidungen der Bundesgerichte stellt jedenfalls kein „ordentliches“ Rechtsmittel i.S.d. jeweiligen Verfahrensordnung dar, da auch keine Überprüfung der Entscheidung anhand des jeweiligen Fachrechts, sondern ausschl. anhand der Vereinbarkeit mit den Grundrechten des Grundgesetzes erfolgt.

<sup>18</sup> Vgl. hierzu ausführl. und m.w.N. sowie Beispielen die Beiträge von *Linke* und *Knopp*, in: Knopp (Hrsg.), Effektives Rechtsschutzgebot – deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit quo vadis?, Cottbuser Schriften zu Hochschulpolitik und Hochschulrecht, Bd. 5, 2019, S. 15 ff., 57 ff., 69 ff.

<sup>19</sup> Vgl. nur die zahlreichen Pressemitteilungen; aus den wissenschaftlichen Fachpublikationen s. z.B. *Braun*, Recht = (Anspruch: Zeit), DVBl 2019, 805 ff. m.w.N., der u.a. die provokante Frage aufwirft: „Sind wir auch schon im Bereich der Justiz in der Bananenrepublik angekommen?“, wobei er im Hinblick auf diesen Begriff darauf verweist, dass dieser Staaten beschreibe, deren Rechtssystem nicht funktioniere.

<sup>20</sup> Vgl. bereits *Haag*, Effektiver Rechtsschutz, 1986, S. 40, 62 f.

<sup>21</sup> Vgl. *Linke*, in: Knopp (o. Fn. 18), S. 27; *Knopp/Hofmann*, NVwZ 2020, 986, jew. m.w.N.

„effektivste“ Rechtsschutz und ein solcher auch nicht in „kürzester“ Zeit sicherzustellen.<sup>22</sup>

Die Verschleppung von Verfahren bei den Gerichten führt teilweise dazu, dass erforderliche Rechtsfristen nicht mehr eingehalten werden können und z.B. deshalb im Strafrecht verdächtige Personen aus der U-Haft entlassen werden müssen, worauf oben schon hingewiesen wurde. Bei der Sozialgerichtsbarkeit ist dieses Phänomen einer „überlangen“ Verfahrensdauer im Übrigen ebenfalls bekannt bzw. der permanente Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG bereits „salonfähig“. Das Dilemma beginnt hier – um einmal beispielhaft das Schwerbehindertenrecht zu bemühen – schon damit, dass etwa für die Festsetzung eines Grades der Schwerbehinderung (GdB) gemäß Antrag die zuständige Behörde (Versorgungsamt) eine teilweise lange Zeitschiene benötigt, um den eventuellen Weg zum Sozialgericht nach vorherigem lang andauernden Widerspruchsverfahren für den Antragsteller überhaupt zu ermöglichen bzw. zu eröffnen. Eventuell schwingt hierbei auch die stille Hoffnung mit, dass der eine oder andere Antragsteller aufgrund seiner Gebrechen, für die er besagten Antrag gestellt hat, zwischenzeitlich verstirbt und es so zu einer „faktischen“ Verfahrenserledigung kommt.

Grundsätzlich könnte man im Hinblick auf solche „überlangen“ Verfahren kontra effektives Rechtsschutzgebot auf die Idee kommen, dass die Ursachen hierfür in der Faulheit und/oder Inkompetenz der jeweiligen zuständigen Richterinnen und Richter zu suchen seien. Dies mag in Einzelfällen durchaus *ein* Grund sein, die wesentlichen Ursachen für das beschriebene Dilemma liegen aber in der Regel ganz woanders. Die angesprochene Thematik hat jedenfalls in der öffentlichen wie auch fachlichen Diskussion durch die Masse an Asylverfahren, die vor allem nach 2015 auf die deutschen Verwaltungsgerichte geradezu „hereingepresselt“ sind, einen neuen durchaus gewaltigen „Schub“ erhalten, insbesondere auch geprägt durch den jetzt öffentlich bekundeten und erheblichen Frust der Verwaltungsrichter, die das Gefühl haben, „für den Papierkorb zu arbeiten“. Stellvertretend für diese Situation sei beispielhaft der Präsident des OVG Bautzen zitiert<sup>23</sup>: „Wir

---

<sup>22</sup> Linke, ebd., S. 26.

<sup>23</sup> Die Welt, Das Gefühl der Richter, „für den Papierkorb“ zu arbeiten, 13.06.2019, abrufbar unter: <https://www.welt.de/195298851>; s. des Weiteren und nicht nur die Verwaltungsgerichtsbarkeit betreffend die „Klagen“ verschiedener Gerichtspräsidenten etwa in Brandenburg den Artikel von *Wappler*, Personalnot überlastet die Brandenburger Justiz, LR vom 19.09.2019, abrufbar unter: <https://www.lr-online.de/lausitz/cottbus/verfahren-bleiben-liegen-personalnot-ueberlastet-die-brandenburger-justiz-39635207.html>; speziell zur Verwaltungsgerichtsbarkeit s. SPIEGEL Politik, Verwaltungsrichter warnen vor Zusammenbruch, 20.07.2017, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/asylverfahren-verwaltungsrichter-warnen-vor-zusammenbruch-a-1158807.html>; Die Freie Welt, Verwaltungsgerichte durch Asylklagen-Flut überlastet, 20.07.2017, abrufbar unter: <https://www.freiewelt.net/nachricht/verwaltungsgerichte-durch-asylklagen-flut-ueberlastet-10071548>.

leisten uns ein Asylsystem, was viel Arbeit bindet, bei der Verwaltung, der Polizei, den Gerichten und vielen anderen Bereichen, aber es fehlt die praktische Konsequenz.“ In dieser Feststellung kommt auch ein weiterer Problembereich als „Frustrationselement“ zum Ausdruck: Der Nichtvollzug von rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidungen. Der Präsident des OVG Bauzen formuliert dies so: „Ist ein solches Verfahren unter vielen einmal am Ende, z.B. eine Ablehnung des Asylantrages im Einzelfall festgestellt oder eine Abschiebung als rechtmäßig angesehen, hat dies in der Regel keine Konsequenzen, da die entsprechenden Entscheidungen der Verwaltungsgerichte zum Großteil nicht umgesetzt werden.“ Prominentes Beispiel aus der Praxis aus jüngerer Zeit ist sicherlich die „Abschiebe-Posse“ um den Bremer Clan-Chef *Ibrahim Miri*. Die Nichtumsetzung gerichtlicher Entscheidungen durch die zuständigen Vollzugsorgane betrifft dagegen nicht nur Bereiche des Öffentlichen Rechts<sup>24</sup>, sondern etwa auch des Strafrechts und anderer Rechtsgebiete. Dieser Zustand trägt ebenfalls zur „Aushöhlung“ rechtsstaatlicher Grundsätze bei, wenn Rechtsprechung bzw. gerichtliche Entscheidungen mit Vollzugsgeboten letztlich das Papier nicht wert sind, auf dem sie verfasst werden.

Die zentralen Ursachen für „überlange“ und für die betroffenen Parteien überwiegend unerträglichen Verfahrenszeiten liegen aber primär bei den politischen Entscheidern, welche organisationsrechtlich der Exekutive zuzurechnen sind, hier konkret bei den Landesjustizministerien. So scheuen die Richter inzwischen auch die Medien nicht mehr, um aus ihrer Sicht das Dilemma transparent zu machen, nicht zuletzt, weil sie sich die aufgrund überlanger Verfahren unerträglichen Zustände nicht mehr unbedingt in die eigenen Schuhe schieben lassen wollen. So beklagen z.B. brandenburgische Richter öffentlich als eine der Hauptursachen für überlange Gerichtsverfahren eine völlig unzureichende Personalausstattung und fehlende sächliche Ausstattung, insbesondere auch nach angefallenen Pensionierungen keine adäquaten Wiederbesetzungen bzw. keine Möglichkeiten hierzu. Es rächt sich nunmehr bitter die Entscheidung der Politik vor allem in der Vergangenheit, den öffentlichen Dienst generell und immer wieder über lange Zeiträume als geeignetes „Einsparpotenzial“ zu begreifen<sup>25</sup> mit den jetzt zu

---

<sup>24</sup> Vgl. den Vortrag von *Dr. Gregor Nocon*, Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Cottbus, im Symposium „Rechtsstaat außer Kontrolle?“ vom 26.02.2020 beim LG Cottbus, veranstaltet vom Zentrum für Rechts- und Verwaltungswissenschaften (ZfRV) der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg (BTU CS) in Kooperation mit dem LG Cottbus sowie *Hofmann*, Tagungsbericht „Rechtsstaat außer Kontrolle“, NVwZ 2020 (Heft 8), 530 ff., 531 f.

<sup>25</sup> Vgl. z.B. auch *Färber/Hermanowski*, Entwicklungen des öffentlichen Dienstes seit der deutschen Vereinigung und Forschungsbedarfe aus ökonomischer Perspektive, Speyerer Forschungsberichte 291, 2018, S. 101 ff., 107 ff.; Haufe, Behörden unter Sparzwang, 09.10.2013, abrufbar unter: [https://www.haufe.de/oeffentlicher-dienst-haus-halt-finanzen/behoerden-unter-spar-zwang\\_146\\_201846.html](https://www.haufe.de/oeffentlicher-dienst-haus-halt-finanzen/behoerden-unter-spar-zwang_146_201846.html); Handelsblatt, Möllring sieht Einsparpotenzial bei Beamten erschöpft, 28.12.2005, abrufbar unter:

Tage tretenden Folgen, speziell im Justizbereich. Das „Versagen“ der Justizorgane, resp. der Gerichte, gegenüber den Vorgaben des verfassungsrechtlichen Gebots, effektiven Rechtsschutz sicherzustellen, offenbart sich damit letztlich als reines Politikversagen, das weder kurzfristig noch mittelfristig von den eigenen politischen „Verursachern“ zu beheben sein wird. Der „Staat“ hat somit insoweit dem rechtssuchenden Bürger eine ihm verfassungsrechtlich garantierte „zeitangemessene“ Rechtsprechung verweigert, indem er die hierfür zuständige Institution, die Justiz, derart mangelhaft mit Personal und sächlichen Mitteln ausgestattet hat, dass eine vom Grundgesetz ihr übertragene Aufgabenerfüllung gegenüber dem Bürger unmöglich gemacht oder zumindest erheblich erschwert worden ist.

Zur zeitnahen Behebung dieser „Schiefelage“ ist insbesondere den Gerichten auch nicht damit gedient, dass jetzt etliche Richterstellen vor allem den offensichtlich „notleidenden“ Verwaltungsgerichten zur Verfügung gestellt werden, da selbstverständlich zum einen erst einmal qualifiziertes juristisches Nachwuchspersonal gefunden werden, zum anderen diesem auch Einarbeitungszeit zugestanden werden muss<sup>26</sup>, weshalb langjährige marode Zustände in Form von vielen liegengebliebenen Verfahren aufgrund fehlenden Fachpersonals auch nicht von heute auf morgen behoben werden können, wenngleich solche politischen Entscheidungen zumindest den ersten wichtigen Schritt in die richtige Richtung – Aufstockung des Fachpersonals – darstellen.

Rein statistisch gesehen fallen sog. „überlange“ Verfahren teilweise nicht ins Gewicht. Diesen Umstand nutzen politische Entscheider, wie z.B. in Brandenburg geschehen, aber dazu, überhaupt keinen Handlungsbedarf zu

---

<https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/oeffentlicher-dienst-moellring-sieht-einsparpotenzial-bei-beamten-erschoepft/2593482.html>; s. bereits auch *Knopp u.a.*, Besoldungs- und Versorgungsföderalismus, 2012, S. 68 m.w.N.

<sup>26</sup> Zu dem grundsätzlichen Problem der qualifizierten „Nachwuchsakquise“ s. auch *Linke*, in: *Knopp* (o. Fn. 18), S. 42 m. Hinw. auf *Limperg*, NJW-Editorial Heft 34/2018, 3, die darauf hinweist: „Der frühere Traumberuf der Richterin steht nicht mehr automatisch an der ersten Stelle. Die Auflösung des Kammerprinzips, die hohen Einzelrichterquoten selbst bei den OLGs, die vielen schriftlichen Verfahrensmöglichkeiten zur Vermeidung der mündlichen Verhandlung, unzureichende Spezialisierung: All das sind keine Joker bei der Berufswahl“. Sie gibt weiterhin „eine über die Jahre eingetretene Ernüchterung [... zu bedenken], die auch mit als mangelhaft empfundener Wertschätzung durch Haushaltsgesetzgeber, Gesetzgeber der Sachmaterien und einer Gesellschaft zu tun hat, die nicht mehr von selbst Respekt und Anerkennung für den Berufsstand der Richter und Staatsanwälte mitbringt. Auch dies wirkt nicht gerade anziehend für angehende Juristen“. Des Weiteren sieht *Voßkuhle* gerade auch bei der unterschiedlichen Besoldung ein Problem, die eben nicht allein mit Blick auf die Untergrenze dessen, was die Verfassung vorgibt, festgelegt werden sollte, was erhebliche Auswirkungen auf die Qualität der Rechtsprechung habe, s. *Voßkuhle*, Rechtsstaat und Demokratie, NJW 2018, 3154 ff., 3158, der zugleich aber auch die besondere Schwierigkeit, über Besoldungsfragen in der Öffentlichkeit zu diskutieren, erkennt. Vielfach füge sich dies in die „allgemeine Beamtenchelate“ angesichts der Privilegien des Berufsbeamtentums ein.

sehen und stellen bei medienträchtigen Fällen zu dieser Thematik zunächst einmal grundsätzlich die „Effektivität“ des betreffenden Gerichts bzw. dessen Richter in Frage.

Die Gründe für einen solchen „Befund“ liegen dabei auf der Hand: Nur die wenigsten Antragsteller oder Kläger neigen zu „Gegenmaßnahmen“ bei dem Verdacht der Verschleppung von Gerichtsverfahren, indem sie gerade keine Verzögerungsrüge erheben oder auch keinen Entschädigungsanspruch geltend machen, das Vorliegen der jeweiligen Voraussetzungen einmal unterstellt, um das im konkreten Streitfall angerufene Gericht nicht von vornherein „ungnädig“ zu stimmen.<sup>27</sup> Dadurch kommt auch keine Dokumentation in dem betreffenden Verfahren zustande, welche den Verstoß gegen das effektive Rechtsschutzgebot belegen würde und so in eine entsprechende Statistik eingehen könnte.

In der Praxis zeichnet sich eine „überlange“ Verfahrensdauer im Übrigen ggf. dann ab bzw. besteht der begründete Verdacht einer solchen, wenn das zuständige Gericht, teilweise auch schon bei einfach gelagerten Sachverhalten, den Parteien während des Verfahrens immer wieder großzügige Stellungnahmefristen einräumt (z.B. vier bis sechs Wochen) – sog. „Schiebeverfügungen“ –, um damit die Akte erst einmal vom Tisch zu bekommen. Aktuell kommt einem solchen Verhalten zusätzlich „Corona“ zustatten, worauf seitens der Gerichte bei verschiedenen Verfahren auch explizit hingewiesen wird, insoweit, als dass die Gerichte eine unzureichende bzw. nur eingeschränkte Arbeitsfähigkeit geltend machen. Ein prominentes Beispiel, das durchaus in diesen Kontext eingeordnet werden kann, ist der sog. „Love-Parade“-Strafprozess, den das LG Duisburg nach 184 Sitzungstagen ohne ein Urteil und mit dem Hinweis auf „Corona“ und die drohende Verjährung im Hinblick auf dem gegenüber jetzt in 2020 noch „verbliebenen“ Angeklagten erhobenen Tötungsvorwurf mit Zustimmung der Staatsanwaltschaft und der Angeklagten eingestellt hat. Aus Sicht der nicht zustimmungsberechtigten Vertreter der Nebenklage ein rechtsstaatliches „Desaster“.

Danach geht ein Mammut-Prozess, medial als eines der aufwändigsten Strafverfolgungsverfahren der Nachkriegszeit bezeichnet<sup>28</sup>, zur ca. 10 Jahre zurückliegenden Love-Parade-Tragödie mit seinerzeit 21 Toten und 650 Verletzten ohne Urteil zu Ende, weil es offensichtlich der Justiz nicht gelungen ist, ein innerhalb der Verjährungsfrist zugegebenermaßen komplexes

---

<sup>27</sup> Vgl. z.B. *Knopp*, in: ders. (o. Fn. 18), S. 57 ff., 58; zu statistisch dokumentierten Entschädigungsklagen und „überlangen“ Verfahren s. *Linke*, ebd., S. 29 ff. m.w.N.

<sup>28</sup> Vgl. z.B. n-tv, Panorama vom 04.05.2020, Love-Parade-Prozess endet ohne Urteil, abrufbar unter: <https://www.n-tv.de/panorama/loveparade-prozess-endet-ohne-urteil-article21756760.html>.

Strafverfahren einer inhaltlichen Entscheidung (Urteil) zuzuführen. Die Berufung des Gerichts auf die Corona-Pandemie wirft durchaus die Frage auf, wieso das Verfahren nicht vor Ausbruch der Pandemie in Deutschland im Januar 2020 in einen verfahrenstechnisch zeitlichen Kontext gesetzt werden konnte, welcher eine andere gerichtliche Entscheidung als eine Einstellung des Verfahrens trotz Corona zeitnah ermöglicht hätte.

Das oben schon bei der Frage von verwaltungsgerichtlichen Abschiebeentscheidungen angesprochene Dilemma fehlender Umsetzung durch – beispielhaft – den Präsidenten des OVG Bautzen betrifft auch andere Lebens- und Rechtsbereiche, angefangen von z.B. einfachen bestandskräftigen Abrissverfügungen im Bauordnungsrecht, welche durch die zuständigen Behörden nicht um- bzw. durchgesetzt werden<sup>29</sup>, bis hin zu rechtskräftig festgestellten und erforderlichen Luftreinhaltemaßnahmen, welche die zuständigen politischen Entscheider aber trotz klaren Vorgaben in der betreffenden Gerichtsentscheidung nicht ergreifen wollen. Hier stellt sich die letztlich zu verneinende Frage, ob Gerichte Behörden oder gar politische Entscheider zur Umsetzung von Urteilen zwingen können. Medial aufbereitet wurde in diesem Zusammenhang der Beschluss des BayVGH (= VGH München) vom 27. Februar 2017<sup>30</sup> auf die Beschwerde der Deutschen Umwelthilfe (DUH) im Hinblick auf die Vollstreckung von gerichtlich für erforderlich gehaltene Luftreinhaltemaßnahmen, im vorliegenden Fall insbesondere Dieselfahrverbote, aufgrund der regelmäßigen Überschreitung der Grenzwerte beim Stickstoffgehalt in der Luft. Trotz gerichtlich gesetzter Fristen hatte die bayerische Landesregierung diese ergebnislos einfach verstreichen lassen und dafür die vom Gericht festgelegten Zwangsgelder bezahlt, und zwar „an sich selbst“ bzw. das eigene Finanzministerium. Die DUH hat daraufhin beantragt, gegen den Freistaat Bayern ein weiteres Zwangsgeld und ferner gegen die politischen Verantwortlichen des Freistaats (Staatsministerin für Umwelt- und Verbraucherschutz, hilfsweise den Ministerpräsidenten) Zwangshaft zu verhängen. Der BayVGH bestätigte in obiger Entscheidung das Zwangsgeld, lehnte aber aus verfassungsrechtlichen Gründen die beantragte Zwangshaft ab und legte dem EuGH daher unter Aussetzung des vollstreckungsrechtlichen Beschwerdeverfahrens mit Beschluss vom 9. November 2018 die Frage vor, ob das Unionsrecht, insbesondere das durch Art. 47 Abs. 1 der Grundrechte der EU garantierte Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf dahin auszulegen sei, dass es die nationalen Gerichte zum Erlass einer solchen Maßnahme ermächtigt oder sogar verpflichtet.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Vgl. hierzu etwa *Nocon* (o. Fn. 24) sowie *Hofmann* (o. Fn. 24), 531 f.

<sup>30</sup> Az.: 22 C 16.1427 = NVwZ 2017, 894 ff.; vgl. auch *Götz*, „Gerichte können Behörden nicht zur Umsetzung von Urteilen zwingen“, Zeit Online vom 28.08.2018, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-08/abgasstreit-justiz-bayern-gericht-behoerden-interview>.

<sup>31</sup> Az.: 22 C 18.1718 = ZUR 2019, 108 ff.

In seinem Urteil vom 19. Dezember 2019<sup>32</sup> knüpfte der EuGH eine Zwangshaft gegen bayerische Regierungsmitglieder wegen Luftverschmutzung in München an zwei Voraussetzungen:

- Zum einen müsse es im innerstaatlichen Recht eine hinreichend zugängliche, präzise und in ihrer Anwendung vorhersehbare Rechtsgrundlage für den Erlass einer solchen Maßnahme geben;
- zum anderen müsse der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet werden.

Beide Voraussetzungen sind aber zu verneinen, da für das Vorliegen ersterer bereits eine präzise Rechtsgrundlage fehlt, für letztere in der Regel lt. EuGH die Frage zu prüfen sei, ob nicht auch höhere Zwangsgelder in kurzen Abständen, die nicht dem Staatshaushalt zufließen, als weniger einschneidende Maßnahme im Unterschied zum Freiheitsentzug in Betracht kommen.

Letztlich gibt der EuGH dem vorlegenden BayVGH damit eher Steine als Brot, denn das deutsche Rechtssystem, insbesondere die entsprechenden Grundsätze des deutschen Rechtsstaats, gehen von der Annahme aus, dass sich öffentliche Verwaltungen und selbstverständlich auch maßgebliche politische Entscheider, an Gerichtsurteile halten, ein fataler Irrtum, wie die Darlegungen unter 2. b) zeigen werden, weshalb gerade die Exekutive inzwischen in erheblichem Maß mitverantwortlich an der „Erosion“ des Rechtsstaats ist.

## **(2) Beispiel Kriminalität**

In Zeiten vor „Corona“, aber jetzt ebenfalls, wenn auch „medial überlagert“ durch die Corona-Pandemie, verging bzw. vergeht kaum ein Tag, an dem der deutsche Bürger nicht über die Medien mit Terrorakten und anderen Straftaten, zumeist in Form von Tötungsdelikten oder versuchter Tötung, weltweit und/oder national, mit oder ohne Migrationshintergrund, konfrontiert wurde bzw. noch wird. National und „coronaspezifisch“ kommen zunehmende Berichte zu Delikten wegen Betruges, insbesondere im Zusammenhang mit dem Erschleichen von staatlichen Soforthilfen für finanziell ins Schlingern geratene Handwerksunternehmen sowie andere Kleinbetriebe hinzu. Von Kritikern von Gesetzgebung, Justiz und Vollzugsorganen wird schon länger bei entsprechenden strafrechtlich relevanten Sachverhalten gar von einem „Gangland Deutschland“<sup>33</sup> gesprochen, in dem sich zuneh-

---

<sup>32</sup> Az.: C 752/18 = NJW 2020 (Heft 14), 977 ff.

<sup>33</sup> Vgl. *Schubert*, Gangland Deutschland, 2014, der sehr instruktiv und damit lesenswert dokumentiert, „wie kriminelle Banden unser Land bedrohen“ (zugleich „Untertitel“).

mend verschiedene Kriminelle, offensichtlich gut organisierte Clans – zu- meist arabischen Ursprungs – und Banden – Rocker o.Ä. – auch mehr oder minder offen und ungestraft „Kriege“ liefern bzw. ihren kriminellen Geschäf- ten nachgehen, ohne mit Bestrafung rechnen zu müssen. Dieser Eindruck wird bei der Bevölkerung erweckt, verstärkt bzw. gefördert durch Medien- berichte, in denen z.B. auch namhafte Vertreter der Ermittlungsbehörden teilweise ganz offen ihre „Unterlegenheit“ gegenüber logistisch und tech- nisch „hochgerüsteten“ Clans und Banden eingestehen oder auf der anderen Seite, wie „versteckten“ Interviews mit Kriminellen aus der Clan- und Ban- denszene zu entnehmen ist, Deutschland als Paradies für kriminelle Ma- chenschaften, insbesondere gerade auch für die Geldwäsche hochgepriesen wird. Wie dies beim „normalen“ Bürger ankommt und wahrgenommen wird, muss an dieser Stelle nicht weiter kommentiert werden. Kommt es im Ein- zelfall nach langwierigen Ermittlungen dann doch einmal zu einer Anklage und einem strafrechtlichen Gerichtsverfahren mit ungewissem Ausgang, ge- rät nicht selten die lange Dauer solcher Verfahren in die Kritik der Medien, wobei dieses „Phänomen“ nicht auf das Strafrecht beschränkt ist, sondern seit längerem gerade auch sehr intensiv in der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu beobachten ist, was hier zudem als „dauerhafte“ Verstöße gegen das effektive Rechtsschutzgebot zu qualifizieren ist (s.o.). Jedenfalls sind im Hinblick auf sog. kriminelle „Hotspots“ Kontrollverluste des Rechtsstaats evident. So sei nur beispielhaft etwa der Görlitzer Park in Berlin als ständi- ger Drogenumschlagsplatz erwähnt, der seit langen Jahren erfolgreich „Wi- derstand“ gegen staatliche Versuche einer strafrechtlichen „Sozialisierung“ leistet. Des Weiteren gibt es in Deutschland ähnlich wie in Frankreich bei den krisengeschüttelten „Banlieues“ ebenfalls Städte und dort Bezirke, die auch der „normale“ Vollzugsbeamte eher meidet. Dabei erschweren neue Kriminalitätsstrukturen, wie z.B. die Cyber-Kriminalität, geboren aus dem technischen Fortschritt, den strafrechtlichen Überwachungsbehörden ihre Arbeit zusätzlich und erheblich, da bei dieser Kriminalitätsform leider zu konstatieren ist, dass gerade diese Behörden bislang völlig unzureichend auf das schon längst angebrochene „Internet-Zeitalter“ mit jetzt zunehmen- der Digitalisierung vorbereitet worden sind, teilweise auch noch nicht über die technische Ausrüstung verfügen, was ihnen bei der Verbrechensbe- kämpfung erhebliche Nachteile beschert. So entsteht in der Bevölkerung insgesamt der Eindruck einer „überforderten Republik“ in „Recht und Un- ordnung“<sup>34</sup>, die mit erheblichen Vertrauensverlusten in der Bevölkerung konfrontiert ist.

---

<sup>34</sup> Vgl. *Hein*, Recht und Unordnung, Focus Online vom 02.06.2018, abrufbar unter: [https://www.focus.de/politik/deutschland/betr-die-u-berforderte-republik-recht-und-unordnung\\_id\\_8983142.html](https://www.focus.de/politik/deutschland/betr-die-u-berforderte-republik-recht-und-unordnung_id_8983142.html).

Die deutsche Migrationspolitik, insbesondere aber deren konkrete Umsetzung im Einzelfall, hat weitere Vertrauensverluste forciert, wie beispielhaft nur der nahezu unfassbare Vorgang in der Bremer Außenstelle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zeigt, wonach zwischen 2013 und 2016 unter der dortigen Behördenleiterin „mindestens“ 1.200 Menschen zu Unrecht Asyl erhalten haben sollen, gefolgt von Frustrationen der Polizei und der Justiz, die über Überlastung und Überforderung gleichermaßen klagen.<sup>35</sup> „Überschnelle“ Einstellung von strafrechtlichen Ermittlungsverfahren durch die Staatsanwaltschaften sind häufig die Folge, die Kritik aus den Reihen der Polizei, die quasi an „vorderster Front“ der Kriminalitätsbekämpfung steht, wird härter und deutlicher: So wirft etwa *Rainer Wendt*, Bundesvorsitzender der Deutschen Polizeigewerkschaft, den politischen Entscheidern vor, dass der Staat sich auf breiter Front zurückziehe, von den Jugendämtern über Polizei und Justiz bis zum Strafvollzug.<sup>36</sup> Der seinerzeitige Vorsitzende des Deutschen Richterbundes *Jens Gnisa* spricht im Hinblick auf den deutschen Rechtsstaat, resp. die Justiz, von einer „Erosion“ („Er bröckelt“), so habe die Politik die Justiz „auf beunruhigend vielen Ebenen geschwächt“.<sup>37</sup>

## **b) Gefährdung durch politische Entscheider (Exekutive)**

### **(1) Problemstellung**

Rein organisatorisch werden Bundesregierung – leitendes Exekutivorgan –, die Landesregierungen, Bundes- und Landesverwaltung, der Exekutive zugeordnet mit ihren Aufgaben Regierung und Verwaltungen. Demgegenüber fällt primär dem Parlament als Legislativgewalt in der Gewaltenteilungskonzeption des Grundgesetzes die Normsetzung und den Gerichten (Judikative) als dritter Gewalt die Rechtsprechung zu.<sup>38</sup> Vollziehende Gewalt und Rechtsprechung sind dabei an „Recht und Gesetz“ gebunden. Gewaltenteilung ist in diesem Zusammenhang nicht als „strikte“ Trennung der drei Gewalten zu verstehen, da das Grundgesetz die Unabhängigkeit der Funktionsträger voneinander nicht durchgängig gewährleistet. So kennt die Zuordnung der Funktionen im Grundgesetz zwingend oder fakultativ vielerlei „Vermischungen“, insbesondere im Verhältnis Legislative zur Exekutive, woraus sich aber auch Gefährdungen der Gewaltenteilung ergeben können, da in allen Bereichen der Staatsgewalt Personen tätig werden, die denselben politischen Parteien angehören oder doch nahestehen.<sup>39</sup> Dies betrifft sogar die

---

<sup>35</sup> Ebd.

<sup>36</sup> Ebd.

<sup>37</sup> Vgl. hierzu näher *Gnisa*, Das Ende der Gerechtigkeit, 2. Aufl. 2017.

<sup>38</sup> Vgl. auch z.B. *Knopp/Hofmann*, NVwZ 2020, 983 m.w.N.

<sup>39</sup> Ebd.

dritte Gewalt, die Judikative, wenn es um den Besetzungsmodus des höchsten deutschen Gerichts, des Bundesverfassungsgerichts, als „Hüter“ der Verfassung geht, der schon länger in der Kritik steht und die aktuell wieder neue „Nahrung“ erhalten hat.<sup>40</sup>

## (2) Beispiel Migrationspolitik

Aufgrund des insbesondere in 2015 über Deutschland und andere EU-Länder hereinbrechenden Flüchtlingsstroms setzte Deutschland, von dieser Situation offensichtlich völlig überrascht, sämtliche einschlägige Legislativeakte (Dublin<sup>41</sup>, Schengen<sup>42</sup> und deutsches Asylrecht<sup>43</sup>) umgehend faktisch außer Kraft. So fanden zunächst weder Grenzkontrollen noch dezidierte Identitätsfeststellungen von Flüchtlingen statt, da es vor allem an angemessenen und funktionierenden Erfassungsmechanismen in Form von qualifiziertem Personal und entsprechender Technik gerade zur Identitätsfeststellung im Einzelfall mangelte, was in weiten Bereichen allerdings bis heute zu beklagen ist. Wenn z.B. bei Verfahren zur Feststellung von berechtigtem Asyl eine Behörde davon ausgeht, dass ein Antragsteller, der von sich aus sagt, er sei ein Syrer, danach auch tatsächlich als Syrer asylrechtlich zu behandeln sei<sup>44</sup>, dann hat dies nichts mehr mit der Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze, wozu gerade auch Verwaltungen verpflichtet sind, zu tun, es wird hier noch nicht einmal der Anschein erweckt, dass derartige Grundsätze eingehalten werden. Wenn bis heute Zahlen in Statistiken zu nach Deutschland eingereisten Flüchtlingen dargestellt werden<sup>45</sup>, ist dies letztlich „Schall und Rauch“, da keine deutsche Behörde wirklich weiß, wie hoch aufgrund der politischen Handhabung dieses Problems die Dunkelziffer

---

<sup>40</sup> Konkret geht es hier um die Wahl des neuen Bundesverfassungsrichters *Stephan Harbarth* auf Vorschlag der CDU, der im Unterschied zu anderen Verfassungsrichtern kein Verfassungsrechtler einer Universität ist, sondern „aktiver“ Politiker, s. hierzu z.B. *Wefing*, *Etwa zu politisch?*, *Die Zeit* Nr. 47/2018 oder auch *Zeit Online* vom 14.11.2018, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/2018/47/bundesverfassungsgericht-stephan-harbarth-praesident-cdu-bundestagsabgeordneter>; *Harbarth* als Vorsitzender des 2. Senats und zunächst Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts hat inzwischen die Nachfolge von *Andreas Voßkuhle* im Amt des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts angetreten. Dabei handelt es sich um keinen Einzelfall, was den Wechsel von der Politik ins Bundesverfassungsgericht anbelangt, s. aus der Vergangenheit z.B. *Jutta Limbach*, *Peter Müller*, *Peter M. Huber*.

<sup>41</sup> Verordnung Nr. 604/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013, *Abl.* 180/31, zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist.

<sup>42</sup> Verordnung Nr. 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016, *Abl.* L 77/1, über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex).

<sup>43</sup> S. z.B. §§ 16, 24 AsylG, § 58 AufenthG.

<sup>44</sup> S. o. Fn. 34.

<sup>45</sup> Vgl. etwa o. Fn. 5.

bei nichtregistrierten Flüchtlingen tatsächlich ist, die sich inzwischen illegal und im Verborgenen in Deutschland bzw. in Europa insgesamt aufhalten. Auch die Zahlen zu registrierten Flüchtlingen und insbesondere solchen, die sich in Asylverfahren befinden, sind statistisch nur bedingt aussagekräftig, da inzwischen zahlreiche Fälle von Identitätsbetrug im Raum stehen, nachdem die zuständigen deutschen Behörden bis heute nicht in der Lage sind, Flüchtlingsidentitäten auch zweifelsfrei festzustellen. Deshalb ist es möglich, dass Flüchtlinge teilweise unter jeweils anderer Identität z.B. zwei- bis dreimal nach Deutschland einreisen können.

Gegen diese beispiellose und rechtsstaatswidrige Migrationspolitik der Bundesrepublik haben sich seinerzeit schon viele kritische Stimmen gefunden, deren Inhaber nicht nur von politischen Entscheidern einfach flugs in die „rechte Ecke“ gestellt worden sind, mit der diese Personen, die lediglich sachlich kritisch argumentierten, aber überwiegend definitiv nichts zu tun hatten bzw. haben. So fertigte im Auftrag des Freistaats Bayern, resp. des heutigen Bundesinnenministers und damaligen Ministerpräsidenten *Horst Seehofer*, der streitbare und ehemalige Verfassungsrichter *Udo di Fabio* ein Rechtsgutachten vom 12. Januar 2016 mit dem Titel „Migrationskrise als föderales Verfassungsproblem“, in dem er der Bundeskanzlerin fortlaufenden „Verfassungsbruch“ bescheinigte. Davon möchten natürlich heute die damaligen Beteiligten, allen voran der jetzige Bundesinnenminister *Seehofer*, nichts mehr wissen, obwohl die hier diskutierten Rechtsfragen nach wie vor gerade auch unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten ihrer Klärung harren.<sup>46</sup> Das ursprünglich als „Bonmot“ suggerierte „Wir schaffen das schon“ der Bundeskanzlerin zur Migrationskrise ist inzwischen zum Unwort bzw. „Non-Mot“ mutiert, denn gerade aus der Justiz und der Polizei kommt die klare Feststellung: „Wir schaffen es nicht“.<sup>47</sup>

Seit langen Jahren verhält bei der Politik demgegenüber der Ruf renommierter Staatsrechtler nach einem Zuwanderungsgesetz<sup>48</sup>, denn das deutsche Asylrecht wird der Migrationsproblematik nicht gerecht bzw. ist zu deren Bewältigung ungeeignet. Art. 16a GG beinhaltet ein sog. Asylgrundrecht, das diejenigen, die politisch verfolgt werden, in Anspruch nehmen

---

<sup>46</sup> Vgl. näher *Knopp/Hofmann*, NVwZ 2020, 987 m.w.N.

<sup>47</sup> S. o. Fn. 34; Kritiker deutscher Migrationspolitik werfen auch den politischen Entscheidern vor, Deutschlands innere Sicherheit massiv zu gefährden bzw. gefährdet zu haben, da ohne größere Kontrollen hunderttausende von Flüchtlingen nach Deutschland zumeist ohne Dokumente eingereist seien, weshalb auch niemand wisse, wie viele Terroristen und Kriminelle darunter seien, s. etwa *Meining*, Geheimakte Asyl, 2019 mit zahlr. Nachw.

<sup>48</sup> Vgl. etwa die Beiträge von *Papier* und *Battis*, in: Steinbach/Knopp (Hrsg.), Flüchtlingskrise: EU am Scheideweg – Abkehr vom Rechtsstaat?, 2016, S. 67 ff. und S. 88 ff., eine Publikation, die auf einem Symposium vom 18.05.2016 der BTU CS mit gleichem Titel beruht.

können. Ob diese Inanspruchnahme im Einzelfall berechtigt ist, erfordert aber gerade eine sorgfältige individuelle Prüfung potenzieller Grundrechtsträger<sup>49</sup>, welche in vielen Fällen aufgrund der Überforderung und des nach wie vor fehlenden technischen Knowhow der zuständigen Behörde, insbesondere des BAMF, gerade nicht stattfindet bzw. auch nicht stattfinden kann, zumal völlig ungeklärt ist, wie viele Asylsuchende bzw. asylberechtigte Flüchtlinge sich überhaupt in Deutschland aufhalten.

Ergebnislos verhalten im Übrigen auch die Rufe deutscher Politiker nach gemeinsamen europäischen Lösungen, und dies nicht nur in der Migrationskrise. Daran wird letztlich in der Praxis – und nur diese ist entscheidend – auch das jüngste EuGH-Urteil vom 2. April 2020<sup>50</sup> gegen Polen, Ungarn und Tschechien nichts ändern, in dem der EuGH feststellt, dass besagte Länder durch ihre verweigerte Flüchtlingsaufnahme gegen EU-Recht verstoßen haben. Polen und Ungarn haben sogleich darauf hingewiesen, dass die 2015 gefassten EU-Beschlüsse zur Umverteilung bereits im September 2017 ausgelaufen seien und eine Umsetzung daher nicht mehr möglich sei, weshalb das EuGH-Urteil auch keine Konsequenzen für sie habe. Demgegenüber müsste die EU nunmehr selbstständig Sanktionen als Konsequenzen aus diesem Urteil gegen die betroffenen Mitgliedstaaten verhängen, was nicht wahrscheinlich ist. Europäische Lösungen und damit gemeinsame Lösungen der ehemals hochgepriesenen „Wertegemeinschaft EU“<sup>51</sup> trotz verschiedener „Anläufe“, insbesondere von Deutschland, sind im Übrigen bis heute nicht in Sicht. Dabei hat sich die EU bei ihrer uneinheitlichen Migrationspolitik von der Türkei abhängig gemacht, die je nach eigener Interessenlage, wie bei der Syrien-Intervention der Türkei eindrucksvoll zu beobachten war, ihr Unterpfeiler „Flüchtlinge“ ohne Skrupel gegen die EU ausspielt, indem sie nicht nur damit droht, aus ihrem Flüchtlingslager tausende von Flüchtlingen über Griechenland wieder nach Europa zu schicken, sondern diese Drohung auch bereits wahr gemacht hat, um weitere Geldmittel von der EU für die Verfolgung ihrer Interessen im Syrienkrieg zu „erpressen“. Belächelt oder sogar verspottet von den Großmächten USA und Russland erinnert die EU in ihrem aktuellen Zustand, um einmal in den „Fußballjargon“ abzugleiten, an eine „Gurkentruppe“, die täglich um ihren Klassenerhalt bangen muss, wobei sich hierbei die Frage stellt, in welcher Liga sie inzwischen überhaupt angekommen ist. Eine äußerst traurige, um nicht zu sagen tragische Entwicklung, setzt doch die EU viele ihrer großen Errungenschaften aus der

---

<sup>49</sup> Vgl. Art. 16a GG: Nur politisch Verfolgte als Grundrechtsträger; die Verfolgung muss den Grundrechtsträger *selbst* treffen, BVerfGE 83, 216, 230. Zum Begriff der „politischen“ Verfolgung: Dieser setzt auch voraus, dass sie den Betroffenen aus Gründen trifft, „die allein in seiner politischen Überzeugung, seiner religiösen Grundentscheidung oder in für ihn unverfügbaren Merkmalen liegen, die sein Anderssein prägen“ (asylerbliche Merkmale), vgl. BVerfGE 80, 315, 333; 94, 49, 103.

<sup>50</sup> S. o. Fn. 6.

<sup>51</sup> S. o. Fn. 4.

Vergangenheit mutwillig aufs Spiel. Keine andere Problematik bisher wie die Migrationspolitik der Bundesregierung hat die deutsche Gesellschaft so gespalten und die gegensätzlichen Standpunkte, Befürchtungen und Ängste der Bevölkerung so deutlich gemacht. „Überlagert“ von „Corona“ muss jetzt aufgepasst werden, dass diese Spaltung nicht zusätzlich zu einer gesellschaftlichen Radikalisierung insgesamt führt, die teilweise zumindest schon bei der Migrationsthematik zu beobachten war, da dann bürgerkriegsähnliche Zustände durchaus auch in Deutschland denkbar wären, so wie sie vielerorts jetzt schon aufgrund der sich massiv abzeichnenden sozialen Folgen in den USA zu beobachten sind und hier die „Gun and Law“-Mentalität wieder die Straßen zu beherrschen beginnt.

Im Rahmen der deutschen, aber vor allem auch – uneinheitlichen – europäischen Migrationspolitik mit ihrer facettenreichen Problematik sind in der EU zum einen nationale Interessen wieder in den Vordergrund gerückt, welche die von Deutschland u.a. EU-Staaten favorisierte Migrationspolitik strikt ablehnen und sich hierbei primär auf nationale Sicherheitsinteressen und deren Schutz im Hinblick auf die jeweilige Bevölkerung berufen, wie nicht zuletzt die Argumentation von Ungarn, Polen und Tschechien in dem EuGH-Verfahren zur Ablehnung dieser Mitgliedstaaten, Flüchtlinge aufzunehmen, belegt.<sup>52</sup> In Deutschland selbst hat die Spaltung der Gesellschaft zur Migrationsfrage ebenfalls zum massiven Erstarken rechtspopulistischer Bewegungen, u.a. auch der AfD geführt, zugleich „begünstigt“ durch eine Reihe von islamistisch motivierten Anschlägen mit Toten und Verletzten, wie z.B. auf dem Berliner Weihnachtsmarkt. Ohne eigene „durchschlagende“ politische Konzepte war es bislang für derartige rechtspopulistische Strömungen einfach, auf „Fehler“ und dadurch verursachte Missstände der etablierten Parteien im Umgang mit Migranten zu „warten“, um diese unter besonderer Hervorhebung der zunehmenden Sicherheitsrisiken für die deutsche Bevölkerung anzuprangern, die sich von den regierenden Entscheidern in diesem Zusammenhang offensichtlich nicht mehr „ernst“ genommen fühlen musste, zumal auch seriöse Kritiker der deutschen Migrationspolitik, die insbesondere immer wieder das Integrationsziel bei den Flüchtlingen in den Vordergrund stellt, gerade auch die Beachtung und Problematik von Sicherheitsaspekten anmahnen und analysieren, die durch einen unkontrollierten Flüchtlingsstrom erst entstanden sind.<sup>53</sup> Hinzu kommt, dass die Integrationsversuche bei Mitbürgern mit Migrationshintergrund in Deutschland nicht

---

<sup>52</sup> S. o. Fn. 6; s. ferner Haufe, EuGH zur verweigerten Flüchtlingsaufnahme durch osteuropäische Staaten, 02.04.2020, abrufbar unter: [https://www.haufe.de/recht/weitere-rechtsgebiete/strafrecht-oeffentl-recht/eugh-urteil-zur-verweigerten-fluechtlingsaufnahme-in-osteuropa\\_204\\_513358.html](https://www.haufe.de/recht/weitere-rechtsgebiete/strafrecht-oeffentl-recht/eugh-urteil-zur-verweigerten-fluechtlingsaufnahme-in-osteuropa_204_513358.html).

<sup>53</sup> Vgl. etwa *Meining* (o. Fn. 47).

unbedingt von großem Erfolg gekrönt sind, wie z.B. die – durchaus erfolgreichen – kriminellen Machenschaften, medial nahezu „allgegenwärtig“, ganzer Familienclans mit Migrationshintergrund in Deutschland belegen.

Dabei verbietet sich trotz aller Problematik im Einzelnen bei Bewältigung der Migrationskrise, die noch lange Zeit in Anspruch nehmen wird, alle Flüchtlinge pauschal als „potenzielle islamistische Kriminelle“ abzustempeln. So gibt es durchaus viele Asylsuchende, deren berechtigte Interessen gewahrt werden müssen, wobei es für die zuständigen deutschen, oft überforderten, Behördenmitarbeiter im Einzelfall nicht immer einfach ist, die „Spreu vom Weizen“ zu trennen, dies gilt auch für die Verwaltungsgerichte, die sich mit zahlreichen Asylverfahren aufgrund von Klagen gegen Ablehnungsbescheide konfrontiert sehen und deren Entscheidungen auch nicht unbedingt behördliche Umsetzungen folgen, wie oben schon dargestellt. Fakt ist jedenfalls, und dies gestehen die politischen Entscheider inzwischen durchaus ein, dass sich im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise ein nur schwer durchdringbarer und kaum „zerschlagbarer Markt“ von Schleusern gebildet hat, man könnte fast von einer „Asylindustrie“ sprechen, welcher die Sehnsüchte nicht nur von politisch Verfolgten, sondern insbesondere auch von potenziellen Wirtschaftsflüchtlings im Hinblick auf eine bessere Zukunft in Europa nach wie vor „befeuert“, selbstverständlich gegen gutes Geld und der Offerte einer zweifelhaften Hoffnung, auch zumindest lebend in Europa aus den verschiedenen Kriegsgebieten anzukommen und dort Aufnahme zu finden.

### **(3) Beispiel Sterbehilfe – „Aushebelung“ des Gewaltenteilungsprinzips**

Dieses Beispiel stammt aus einem aktuellen, facettenreichen und äußerst „sensiblen“ Bereich, nämlich der „Sterbehilfe“, bei der sich immer wieder sehr kontroverse Diskussionen entzünden. Thematisch geht es in diesem Zusammenhang um die Einflussnahme des Bundesministeriums für Gesundheit, resp. des Bundesgesundheitsministers *Jens Spahn*, gegenüber einer Verwaltungsbehörde, um diese an der Umsetzung einer obergerichtlichen Entscheidung zu hindern. Wie bereits dargestellt, ist das Bundesgesundheitsministerium, wie andere Bundesministerien, organisationsrechtlich der Exekutive zuzurechnen. Im Unterschied zum Verhältnis Exekutive-Legislative stehen Exekutive und Judikative bzw. rechtsprechende Gewalt grundsätzlich – so vom Grundgesetz auch gewollt – in einem „natürlichen“ Spannungsverhältnis, wobei dies in der Praxis primär durch Rechtsverletzungen der öffentlichen Gewalt, das heißt durch Verwaltungen, abgebildet

wird. Insoweit sieht das Grundgesetz in Art. 19 Abs. 4 GG auch einen „lückenlosen“ Rechtsschutz des betroffenen Bürgers gegen Akte der Exekutive vor, der zudem „vollständig“ und „rechtzeitig“ sein muss.

Der Exekutive werden aber nicht nur die „klassischen“ Bundes- und Länderverwaltungen zugerechnet, sondern vor allem auch, wie schon gesagt, die Bundesregierung bzw. deren Mitglieder und Institutionen, womit zugleich das Spektrum des politischen Einflussbereichs deutlich wird. Während sich die Funktionsträger von Exekutive und Legislative insoweit vermischen, als die agierenden Personen der beiden Institutionen den jeweils gleichen Parteien angehören, worauf ebenfalls schon hingewiesen wurde, ist die Abgrenzung der Exekutive zur Judikative eine „stringente“. So ist die Rechtsprechung wegen Art. 92 GG allein den Richtern vorbehalten, andere Staatsorgane dürfen nicht selbst Recht sprechen oder Einfluss auf die Rechtsprechung ausüben.<sup>54</sup> Insbesondere ist es in diesem Zusammenhang auch Mitgliedern der Exekutive untersagt, Wirkungen eines rechtskräftigen gerichtlichen Urteils nachträglich im Sinne politischer Opportunität zu beeinflussen bzw. den Vollzug entsprechender gerichtlicher Entscheidungen durch die jeweils zuständigen Behörden zu unterbinden. Eine solche Vorgehensweise verstößt eindeutig gegen das grundgesetzlich garantierte Richtermonopol bei der Rechtsprechung und damit auch gegen das Gewaltenteilungsprinzip. Gleichwohl versuchen Mitglieder bzw. Institutionen der Exekutive in zentralen Lebensbereichen immer wieder diese Einflussnahme gerade nach höchststrichterlichen Entscheidungen gegenüber den hier für die Ausführung oder Beachtung zuständigen Behörden, wie viele prominente Beispiele belegen. Der „Bruch“ bzw. die Missachtung des Gewaltenteilungsprinzips durch die Exekutive ist dabei vor allem seit langem im Steuerrecht bekannt und durch sog. Nichtanwendungserlasse dokumentiert, aber z.B. auch im Sozialrecht und Gesundheitsrecht durch ministerielle Anweisungen u.Ä.<sup>55</sup>

Folgender Sachverhalt stand auf dem gerichtlichen Prüfstand:

Mit Urteil vom 2. März 2017<sup>56</sup> stellte das Bundesverwaltungsgericht fest, dass ein ablehnender Bescheid des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) hinsichtlich des Erwerbs von 15 g Natrium-Pentobarbital, einem nach dem Betäubungsmittelgesetz (BtMG) verkehrs- und verschreibungsfähiges Betäubungsmittel, zum Zweck der Durchführung eines

---

<sup>54</sup> Sog. „Richtermonopol“, vgl. näher *Albrecht/Küchenhoff*, Staatsrecht, 3. Aufl. 2015, § 9 Rn. 123 m.w.N.

<sup>55</sup> Vgl. nur *Knopp/Hofmann*, NVwZ 2020, 983 ff. m.w.N.

<sup>56</sup> BVerwGE 158, 142 = NVwZ 2017, 1452 ff.

begleitenden Suizids zu erlauben, rechtswidrig gewesen ist. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts sei der Erwerb eines Betäubungsmittels zum Zweck der Selbsttötung grundsätzlich zwar nicht erlaubnisfähig, doch sei im Hinblick auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht in Verbindung mit der Unantastbarkeit der Würde des Menschen (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) und dem damit verbundenen Recht eines schwer und unheilbar kranken Menschen zu entscheiden, wie und zu welchem Zeitpunkt sein Leben enden soll, vorausgesetzt er kann seinen Willen frei bilden und entsprechend handeln, das Betäubungsmittelgesetz<sup>57</sup> dahingehend auszulegen, dass der Erwerb eines Betäubungsmittels für eine Selbsttötung mit dem Zweck des Gesetzes ausnahmsweise vereinbar ist, wenn sich der suizidwilige Erwerber wegen einer schweren und unheilbaren Erkrankung in einer extremen Notlage befinde. Eine solche ist – laut Bundesverwaltungsgericht – gegeben, wenn zum einen die schwere und unheilbare Erkrankung mit gravierenden körperlichen Leiden, insbesondere starken Schmerzen, verbunden ist, die bei dem Betroffenen zu einem unerträglichen Leidensdruck führen und nicht ausreichend gelindert werden können, des Weiteren der Betroffene entscheidungsfähig ist und sich frei und ernsthaft entschieden hat, sein Leben beenden zu wollen und ihm schließlich eine andere zumutbare Möglichkeit zur Verwirklichung des Sterbewunsches nicht zur Verfügung steht.

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts nahm auch die am 10. Dezember 2015 in Kraft getretene Strafvorschrift des § 217 StGB (Verbot der sog. geschäftsmäßigen Förderung der Sterbehilfe) in den Blick, wobei bezüglich dieser Vorschrift deren Begründung gerade keinen Anhaltspunkt für einen durch den Gesetzgeber generell gewolltes ausnahmsloses Verbot ohne Rücksicht auf die genannte extreme Notlage schwer und unheilbar kranker Menschen und damit verbundenen besonderen Einzelfällen unter sehr eng gefassten Voraussetzungen bietet. Ganz im Gegenteil, so das Bundesverwaltungsgericht, gehe die Gesetzesbegründung von einer fehlenden Strafbarkeit in einem solchen Fall sogar ausdrücklich aus, wobei die Vorschrift des § 217 StGB jüngst mit dem Hinweis auf das im Grundgesetz verankerte Allgemeine Persönlichkeitsrecht durch Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Februar 2020 für verfassungswidrig und damit unwirksam erklärt wurde.<sup>58</sup>

Nach Angaben der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten *Konstantin Kuhle* u.a. vom 11. Mai 2018 wurden vom 2. März 2017 bis 26. April 2018 bereits 104 Anträge beim BfArM gestellt. Bis zu diesem Zeit-

---

<sup>57</sup> Konkret § 5 Abs. 1 Nr. 6 BtMG.

<sup>58</sup> Az.: 2 BvR 2347/15 u.a. = NJW 2020 (Heft 13), 905 ff.

punkt wurde keine Erlaubnis zum Erwerb eines tödlich wirkenden Betäubungsmittels zum Zweck der Selbsttötung erteilt oder versagt.<sup>59</sup> Die Bundesregierung teilte in diesem Zusammenhang mit, dass die Beratungen, wie ihre Haltung zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts sei und wie weiter verfahren werden soll, noch nicht abgeschlossen seien, zu berücksichtigen sei jedoch ein Rechtsgutachten von *di Fabio*. Aus diesem Rechtsgutachten gehe hervor, dass das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts verfassungswidrig sei.<sup>60</sup> Auf Nachfrage teilte die Bundesregierung zudem mit, dass zum Zeitpunkt der Beantwortung der Kleinen Anfrage kein Nichtanwendungserlass angeordnet worden sei. Ob ein solcher geplant würde, wird nicht beantwortet, sondern lediglich auf die internen Beratungen im Hinblick auf das Rechtsgutachten *di Fabios* verwiesen.<sup>61</sup>

Wie daraufhin die Medien berichten, dies geht insbesondere aus einem Artikel des Tagesspiegels hervor, welchem ein Brief des Bundesgesundheitsministers sowie interne Unterlagen des Bundesgesundheitsministeriums vorliegen würden, hat Minister *Spahn* im Juni 2018 eine Sperre hinsichtlich der Herausgabe des Medikaments Natrium-Pentobarbital in entsprechender Dosis verfügt und somit Maßnahmen des zuständigen BfArM in Bonn unterbunden. Eine Einzelfallprüfung durch diese Behörde war damit auch nicht mehr möglich. Man habe sich aber dennoch seitens der Politik dafür entschieden, „das Urteil zu übergehen, auch wenn dies unter rechtsstaatlichen Aspekten nicht unheikel sei“.<sup>62</sup> In einem Vermerk aus 2018 hieß es, dass „gemäß Vorgaben“ von Bundesgesundheitsminister *Spahn* „die beim BfArM anhängigen Anträge auf Erteilung einer Erwerbserlaubnis der Betäubungsmittel zum Zweck der Selbsttötung im Ergebnis versagt werden“ sollen.<sup>63</sup> Die Beamten des Bundesgesundheitsministeriums hätten hierzu einen Brief für den Staatssekretär *Lutz Stroppe* an das BfArM gefertigt, in welchem eine entsprechende „Bitte“ an das Bundesamt gerichtet wurde, wobei behördenintern diese Bitte „keine Zweifel an einer Verbindlichkeit“ aufkommen ließ, sodass der Brief „im Ergebnis der Wirkung eines Nichtanwendungserlasses gleich“ komme und auch als solcher zu bewerten gewesen sei.<sup>64</sup>

---

<sup>59</sup> BT-Drs. 19/2020, 3.

<sup>60</sup> *Di Fabio*, Erwerbserlaubnis letal wirkender Mittel zur Selbsttötung in existenziellen Notlagen, Rechtsgutachten zum Urteil des BVerwG vom 02.03.2017 – 3 C 19/15 –, 11.2017, abrufbar unter: [https://www.bfarm.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Presse/Rechtsgutachten.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bfarm.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Presse/Rechtsgutachten.pdf?__blob=publicationFile&v=2); s. zum benannten Urteil o. Fn. 56.

<sup>61</sup> BT-Drs. 19/2020, 6.

<sup>62</sup> Vgl. *Müller-Neuhof*, Jens Spahn verhindert Sterbehilfe, Der Tagesspiegel vom 19.02.2019, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/gesundheitsminister-ignoriert-urteil-jens-spahn-verhindert-sterbehilfe/24010180.html>.

<sup>63</sup> Ebd.

<sup>64</sup> Ebd.

Das aktuelle Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu § 217 StGB mit seinen Ausführungen richtet sich letztlich gerade auch an den Gesundheitsminister. So muss laut Bundesverfassungsgericht dem Recht des Einzelnen, aufgrund freier Entscheidungen mit Hilfe Dritter einen Suizid zu begehen, faktisch ein hinreichender Raum zur Entfaltung und Umsetzung belassen werden. Anpassungen und Ausgestaltungen bedürfe es aber beim Berufsrecht der Ärzte und Apotheker sowie dem Betäubungsmittelrecht.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Vgl. auch *Knopp/Hofmann*, NVwZ 2020, 986 m.w.N.

### III. Erosion des Rechtsstaats durch „Corona“

#### 1. „Corona“ entlarvt elementare Schwächen

##### a) „Was wir wissen“ – zugleich: Statistiken und Zahlen „Schall und Rauch“?

Wir wissen, dass wir gar nichts wissen, so jedenfalls zu Beginn des Ausbruchs der Pandemie, „beschönigend“ ausgedrückt, jetzt wissen wir schon etwas mehr, aber insgesamt noch viel zu wenig über das Virus, das den Alltag der meisten Länder der Welt und deren Gesellschaften dominiert mit überwiegend fatalen, um nicht zu sagen „zerstörenden“ Folgen und täglich neuen – zumeist – erschreckenden, teilweise sich auch widersprechenden, zutreffenden und nichtzutreffenden (Fake-)Nachrichten.

Zur „sicheren“ Erkenntnis gehört jedenfalls, dass die aktuelle Infektionsepidemie von einem Virus aus der Gruppe der bekannten Coronaviren verursacht wird, medizinisch als SARS-CoV-2 bezeichnet, welches die teilweise tödlich verlaufende Lungenerkrankung COVID-19 hervorruft. Der Begriff SARS steht dabei allgemein für das „Severe Acute Respiratory Syndrome“.

Erste Fälle von SARS traten schon im November 2002 in Südchina auf, allerdings mit seinerzeit weitaus geringeren Folgen im Hinblick auf (geschätzte) Erkrankungs- und Todeszahlen, weshalb die damalige SARS-Epidemie in den verschiedenen Ländern im Verhältnis zu der aktuellen Pandemie eher noch als relativ „harmlos“ eingestuft werden kann, aber eben nur „in dieser Relation“. Ähnliches gilt für das MERS-Coronavirus (Middle East Respiratory Syndrome), erstmalig in 2012 beim Menschen nachgewiesen und ursächlich vor allem dem arabischen Raum zugeordnet. Auch hier sind die geschätzten Erkrankungen und Todeszahlen nicht annähernd mit der aktuellen SARS-CoV-2-Pandemie vergleichbar.<sup>66</sup>

Allein der Ursprungsort für die Pandemie dürfte feststehen, nämlich im chinesischen Wuhan, wobei, wie die Historie zeigt, asiatische, aber auch arabische und afrikanische Lebensräume für das Entstehen der sich dann weltweit ausbreitenden Viren geradezu „prädestiniert“ zu sein scheinen. Hinsichtlich des Ursprungs der neuen Pandemie sind inzwischen aber insoweit auch wieder Zweifel aufgekommen, da nach Medienberichten spanische

---

<sup>66</sup> Vgl. beispielhaft und instruktiv hierzu Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, Coronavirus-Erkrankungen (SARS, MERS), abrufbar unter: [https://www.lgl.bayern.de/gesundheits/infektionsschutz/infektionskrankheiten\\_a\\_z/coronavirus](https://www.lgl.bayern.de/gesundheits/infektionsschutz/infektionskrankheiten_a_z/coronavirus); vgl. ferner Wikipedia, COVID-19-Pandemie in Deutschland, abrufbar unter: [https://de.wikipedia.org/wiki/COVID-19-Pandemie\\_in\\_Deutschland](https://de.wikipedia.org/wiki/COVID-19-Pandemie_in_Deutschland).

Forscher in Barcelona den neuen Virus bereits im März 2019 im Abwasser analysiert haben wollen, nur ein Beispiel, was trotz etlicher Studien zu einzelnen Fragen zum Virus und dessen Entwicklung die nach wie vor bestehende „Erkenntnisunsicherheit“ belegt.

Nicht geklärt ist dagegen bis heute der *konkrete* Ursprung der neuen Virus-erkrankung, die „Verdachts“-palette erstreckt sich von einer „natürlichen“ Entstehung des Virus auf einem chinesischen Wildtiermarkt (so etwa chinesische, aber auch deutsche Forscher) bis hin zu einer „chemischen“ Entstehung in einem nahe Wuhan gelegenen Labor, aus dem das Virus „entwichen“ sei (so vor allem die Auffassung von Präsident *Donald Trump*, der im Rahmen seiner Anti-China-Politik neues „Befeuerungsmaterial“ entfacht hat). In diesem Zusammenhang mehren sich aber die Vorwürfe auch anderer Länder und Institutionen, dass China den Ausbruch der neuen Infektionserkrankung lange verschwiegen und so erheblich zu der globalen Entfaltung deren Gefährdungspotenzials beigetragen habe, wodurch zugleich die Weltgesundheitsorganisation (WHO) in Kritik geraten ist, welche die „Informationspolitik“ Chinas noch gelobt hatte.

Jedenfalls lernen Wissenschaftler und die politischen Entscheider nahezu jeden Tag „mehr“ zu Übertragungswegen, Verläufen und auch schon zu möglichen Folgen von SARS-CoV-2<sup>67</sup>, um den korrekten medizinwissenschaftlichen Begriff zu benutzen, wobei diese Erkenntnisse in äußerst kleinen Schritten sich noch weit entfernt von einem „Wissen“ um die verschiedenen und komplexen Facetten der Viruserkrankung bewegen, was auch die vielen Unsicherheiten und teilweise Widersprüchlichkeiten bei den politischen Entscheidungen zur Eindämmung der Pandemie erklärt, doch hierzu später.

Pandemien sind, betrachtet man die Geschichte der Menschheit, immer wieder Teil derselben, hingewiesen sei nur beispielhaft auf die Pest, deren Seuchenzüge von der Bronzezeit bis zum Ende des 19. Jahrhunderts weite Landstriche, vornehmlich in Europa, entvölkerte und deren Erforschung ein zentrales Kapitel der Medizingeschichte darstellt, des Weiteren auf die „Spanische Grippe“, die sich zwischen 1918 gegen Ende des Ersten Weltkriegs und 1919/20 in insgesamt sog. drei Wellen in der Weltbevölkerung verbreitete, wobei die Zahlen der Toten zwischen 20 Mio. bis 50 Mio., teilweise sogar bis 100 Mio. schwanken bei einer angenommenen seinerzeitigen Weltbevölkerung von etwa 1,8 Mrd. Menschen. Zu den „Besonderheiten“ dieser in der Regel tödlich verlaufenden Seuche gehörte, dass ihr wohl im

---

<sup>67</sup> Vgl. z.B. BMG, Zusammen gegen Corona (Basiswissen zum Coronavirus), abrufbar unter: <https://www.zusammengegencorona.de/informieren/basiswissen-coronavirus/?gid=LAlalQobChMIjYu1sdOw6glVBgB7Ch1P1Q-1EAAYASAAEg>.

Unterschied zur aktuellen Corona-Pandemie überwiegend 20- bis 40-Jährige zum Opfer fielen bzw. verstarben. In Fachkreisen gilt diese verheerende Seuche bislang noch als „Mutter aller Pandemien“.<sup>68</sup>

Während bereits damals die Zahlen der Infizierten, insbesondere aber der Toten, auch lediglich auf Schätzungen und Vermutungen beruhten, zumal es im Unterschied zu heute noch keine mit der Gegenwart vergleichbare Erfassungssysteme gab, bei gleichzeitig äußerst schwierigen gesellschaftlichen und ihr immanenten schlechten medizinischen Rahmenbedingungen, die sich bei der Erforschung von Viren immer noch in ihren Anfängen bewegten, scheint sich dieser Zustand, wenngleich auch in äußerst abgemilderter und anderer Form, bei der zahlenmäßigen Erfassung von mit SARS-CoV-2-Infizierten und der hieraus resultierenden Sterberate zu wiederholen.

Oberste „Erfassungsinstanz“, medial überwiegend präsent, ist in diesem Zusammenhang das Robert Koch-Institut (RKI), ein sog. unabhängiges Bundesinstitut im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit<sup>69</sup>, wobei trotz dieser „formellen“ Unabhängigkeit eine „faktische“ Abhängigkeit im Einzelfall vom Bundesgesundheitsminister dennoch nicht auszuschließen ist. Gespeist von den Meldungen der Landesgesundheitsämter werden regelmäßig neue Zahlenwerke für Deutschland bzw. die einzelnen Bundesländer veröffentlicht, die sich aber ausschließlich auf „gemeldete“ und damit „registrierte“ Fälle beziehen (können). Aufgrund noch immer nicht in Anspruch genommener Testkapazitäten muss deshalb auch im Unklaren bleiben, wie hoch möglicherweise die tatsächliche Dunkelziffer bei Infizierten, aber auch Verstorbenen ist. Die sog. Heinsberg-Studie, die von ca. 1,8 Mio. Infizierten ausgeht<sup>70</sup> und deren Zahlenauswertung in der Wissenschaft als mit Fehlern behaftet kritisiert wird, soll hier – wenn auch für ein äußerst begrenztes Gebiet – weitere Anhaltspunkte geben, ergänzt wird sie durch aktuell weitere Studien.

---

<sup>68</sup> Wikipedia, Spanische Grippe, dort unter Nachweis 5, abrufbar unter: [https://de.wikipedia.org/wiki/Spanische\\_Grippe](https://de.wikipedia.org/wiki/Spanische_Grippe).

<sup>69</sup> Zu den Funktionen, Aufgaben und der aktuellen Befassung mit COVID-19 s. Homepage des RKI, abrufbar unter: <https://www.rki.de>.

<sup>70</sup> Sie bezieht sich auf die Erforschung der Infektion insbes. auch auf die mögliche Dunkelziffer in der Gemeinde Gangelt im Landkreis Heinsberg, durchgeführt von der Universität Bonn unter Leitung des Virologen *Hendrik Streeck*, abrufbar unter: <https://www.uni-bonn.de/neues/111-2020>. Die äußerst umstrittene Studie führte zu etlichen Diskussionen und aktuell auch zu einer Strafanzeige gegen den Studienleiter *Streeck* wegen Betrugsverdachts, vgl. z.B. RP Online, Wissenschaftler erhebt Betrugsvorwürfe gegen Virologe Streeck, 03.07.2020, abrufbar unter: [https://rp-online.de/panorama/coronavirus/hendrik-streeck-betrugsvorwuerfe-corona-heinsberg-studie-erneut-in-diskussion\\_aid-51979295](https://rp-online.de/panorama/coronavirus/hendrik-streeck-betrugsvorwuerfe-corona-heinsberg-studie-erneut-in-diskussion_aid-51979295).

Den Berechnungen und täglich veröffentlichten Zahlenwerten des RKI kommt aus dem vorher Gesagten lediglich ein „indizieller“ Charakter zu, sie sind Parameter für ein Verdachtsgeschehen, das nur einen „kleinen“ Teil abzubilden vermag, zumal es auch immer wieder zu Übermittlungsfehlern beim Zahlenmaterial zwischen Landesgesundheitsämtern und dem RKI sowie teilweise Fehleinschätzungen durch das RKI selbst kommt. Dennoch ist dieser Teil derzeit einziger „messbarer“ Anhaltspunkt, u.a. für politische Entscheidungen im Hinblick auf die Ausbreitung und Eindämmung der Pandemie, wenngleich verschiedene Berechnungen und Wertedarstellungen bis heute immer noch keine allgemeine Transparenz in der Bevölkerung erreicht haben, vereinfacht ausgedrückt, die Bevölkerung, aber teilweise auch Fachleute, bis heute nicht immer genau nachvollziehen können, *wie* das RKI zu seinen wertebezogenen Analysen und Aussagen gekommen ist bzw. kommt. Hierzu gehört sicherlich auch die sog. Basisreproduktionszahl (R0), die es laut RKI dauerhaft „unter 1“ zu „drücken“ gilt, um die Pandemie unter Kontrolle zu halten.<sup>71</sup> Ein Beispiel: Bei einer relativ niedrigen Reproduktionszahl von z.B. 0,57 würden laut RKI 100 Infizierte noch 57 Personen mit dem Virus anstecken. Wie diese Gleichung im Einzelnen zustande kommt, dürfte aber den wenigsten geläufig sein. Diese und andere Zahlen sind aber letztlich nicht „in Stein gemeißelt“, sondern haben – je nach Institution – unterschiedliche Bandbreiten und damit unterschiedliche Aussagekraft<sup>72</sup>, verbunden mit einer Reihe von Fehlerquellen, die es durch repräsentative Studien noch aufzuklären gilt. Als Zwischenfazit ist also festzuhalten: Wie viele Menschen tatsächlich in Deutschland infiziert sind und wie der Anteil derjenigen Infizierten ist, die *an* dem Coronavirus verstorben sind, ist nach wie vor unklar. Dieses „Wissen“ um das „Nichtwissen“ der realen Gegebenheiten gilt aber wenigstens als „sicher“.

## **b) Politik kontra Wissenschaft?**

In Zeiten einer Pandemie schlägt die Stunde der Wissenschaftler, genauer: der Medizinwissenschaftler und hier vor allem der Virologen, die es sonst eher gewohnt sind, im Stillen und nicht unbedingt öffentlichkeitswirksam zu forschen. Ihre mediale Präsenz ist derzeit dagegen nahezu allgegenwärtig, ob in Podcasts oder Talkshows oder anderen medialen Veranstaltungen versuchen sie mehr oder minder „gekonnt“, der Bevölkerung und der Politik ihr – wenn bisher auch – „karges“ Wissen um die neue Infektionskrankheit zu

---

<sup>71</sup> Vgl. z.B. ausführl. Quarks.de, Was die Daten zu Corona aussagen und was nicht, 05.05.2020, abrufbar unter: <https://www.quarks.de/gesellschaft/wissenschaft/heinsberg-studie-das-lernen-wir-daraus-und-das-nicht>; des Weiteren *Stoppel*, Warum die Corona-Kennzahl ständig wechselt, n-tv vom 27.04.2020, abrufbar unter: <https://www.n-tv.de/wissen/Warum-die-Corona-Kennzahl-staendig-wechselt-article-21742857.html>.

<sup>72</sup> Ebd.

vermitteln und Empfehlungen mit ihrem Umgang zu geben. Auf ihrer fachlichen Kompetenz und ihrer (erfolgreichen) Forschung nach den Ursachen, Übertragungswegen und Verläufen der Erkrankung ruht die Hoffnung der politischen Entscheider und der Bevölkerung, wobei die „exklusive“ Orientierung an den medizinwissenschaftlichen Aussagen und Feststellungen für die politischen Entscheider zunächst ein „Muss“ gewesen ist, um überhaupt konkrete Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie treffen zu können. Mediale präsenzte Wissenschaftler, wie etwa *Christian Drosten*<sup>73</sup> oder *Alexander Kekulé*<sup>74</sup>, nur um beispielhaft zwei der renommierten und auch äußerst engagierten Virologen zu benennen, versuchen dabei aufzuklären, zu empfehlen, aber auch darauf hinzuweisen, dass das medizinische Wissen um die neue Virusepidemie noch in den Anfängen steckt und mit der *raschen* Entwicklung von Medikamenten, gar eines Impfstoffs, trotz vielversprechender Studien, nicht zu rechnen ist; allerdings lassen erste Erfolge bei der Medikation bei schweren Erkrankungsverläufen durch „Remdesivir“, einem ursprünglich nicht zugelassenen und auch nicht zur Behandlung verwendeten „Ebola“-Mittel, hoffen, wobei dennoch in diesem Zusammenhang noch etliche medizinische Fragen offen sind. Im gleichen „Kanon“ bewegt sich auch das RKI, dessen Erkenntnisse, wie schon gesagt, zunächst allein auf den Meldungen der Landesgesundheitsämter beruhen, zum anderen auch auf den Erkenntnissen der Forschung und den Erkenntnissen anderer medizinwissenschaftlicher Einrichtungen. Die gerade dem RKI gemachten Vorwürfe, teilweise widersprüchliche Aussagen, Empfehlungen und falsche Prognosen gemacht zu haben<sup>75</sup>, sind deshalb auch nur scheinbar gerechtfertigt, da es eben nicht selbst über „originäres“ Wissen zu der Infektionskrankheit verfügt, sondern abhängig ist von den Zuarbeiten der Landesbehörden und anderen wissenschaftlichen Studien und Empfehlungen, aber auch von entsprechenden Partnerinstitutionen aus anderen Ländern der Welt. Zweifellos ist das RKI ein zentraler Akteur im Umgang mit der Virusausbreitung in Deutschland und seine Empfehlungen gelten als maßgebliche Handlungsrichtlinien für die Politik. Doch hier zeigt sich, dass Fehleinschätzungen der „viralen Lage“ durch das RKI, aber auch anderen medizinischen Institutionen, lediglich den „mangelhaften Wissensstand“ um die Erkrankung selbst widerspiegeln. Dafür gibt es aber nachvollziehbare Gründe, die

---

<sup>73</sup> Prof. Dr. Christian Drosten, Direktor des Instituts für Virologie an der Charité in Berlin.

<sup>74</sup> Prof. Dr. Alexander Kekulé, Lehrstuhl für Medizinische Mikrobiologie und Virologie der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und Direktor des Instituts für Mikrobiologie des Universitätsklinikums Halle.

<sup>75</sup> Vgl. z.B. *Lippl/Greil*, Kritik am Robert-Koch-Institut wird lauter – RKI lag mit Corona-Prognosen oftmals falsch, Merkur vom 10.07.2020, abrufbar unter: <http://www.merkur.de/welt/corona-rki-robert-koch-institut-hopkins-zahlen-infektionen-statistik-kritik-wieler-deutschland-zr-13602916.html>; s. hierzu die Stellungnahme des RKI vom 01.07.2020 zu den Vorwürfen, abrufbar unter: <http://www.rki.de/DE/Content/Service/Presse/Zusammenfassung-2020-07-01.html>.

gerne verdrängt werden: In Deutschland ist die Gefahr einer Pandemie anfangs deutlich unterschätzt worden, die ersten Infektionsfälle im Januar 2020 führten erst am 29. Januar 2020 zu einer Befassung in der entsprechenden Sitzung des Gesundheitsausschusses im Bundestag. Dort beklagt der Leiter des RKI, *Prof. Lothar H. Wieler*, die Informationspolitik Chinas zu dem Virus bzw. seiner Übertragung.<sup>76</sup> Erforderliche Vorkehrungen, insbesondere unter Beachtung der bekannten Risikoanalyse der Bundesregierung zum Bevölkerungsschutz von 2012<sup>77</sup>, werden dagegen nicht getroffen. Die politischen Entscheider lassen eher die Situation „auf sich zukommen“, so der Eindruck zu diesem Zeitpunkt.

Der Vorwurf, den man dennoch dem RKI machen könnte, wäre, nicht frühzeitig und eindringlich die Politik auf ihre eigene Risikoanalyse „Pandemie durch Virus Modi-SARS“, Stand 10. Dezember 2012, hingewiesen und entsprechende Maßnahmen angemahnt zu haben, wobei dies allerdings vorausgesetzt hätte, dass gerade auch das RKI bereits im Januar 2020 das Ausmaß und die Gefährlichkeit der aufgetretenen neuartigen Viruserkrankung hätte erkennen können oder sogar müssen, was aber fraglich ist, da die hier maßgebliche WHO selbst erst am 11. März 2020 (!) den Ausbruch der Viruserkrankung als „Pandemie“ eingestuft hat<sup>78</sup>, was den Schluss zulässt, dass gerade diese Institution die katastrophale „Wirkkraft“ der Viruserkrankung völlig unterschätzt hat.

Demgegenüber ist zu konstatieren, dass die medizinische Forschung in kurzer Zeit in Deutschland – die Pandemie hat die deutsche Gesellschaft „erst“ wenige Monate „im Griff“ – dennoch relativ weit fortgeschritten bezüglich von Studien zu Impfstoffen und Medikation bei der neuen Viruserkrankung ist. Dies ist sicherlich einzigartig, wenn man bedenkt, dass z.B. die HIV-Forschung seit Entdeckung von HIV im Jahr 1983 bis heute keinen Impfstoff zur Entwicklung gebracht hat, dagegen aber Medikamente auf dem Markt sind, welche die Lebensdauer von HIV-Patienten erheblich verlängern bei gleichzeitiger Erhaltung von Lebensqualität. Böse Zungen könnten hierbei behaupten, dass die Forschungen für einen Impfstoff deshalb bislang erfolglos geblieben sind, weil es sich bei den betroffenen „Risikogruppen“ um keine „wirtschaftsrelevanten“ Personen handele, die zumeist sowieso nur durch eigene Risikohandlungen erst eine Ansteckung ermöglichen, nämlich im Wesentlichen durch Übertragung des Virus in Form von ungeschütztem

---

<sup>76</sup> Vgl. z.B. *Fünffinger/Wetter*, Die verlorenen Wochen, Tagesschau.de vom 17.05.2020, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/corona-ausbruch-deutschland-rekonstruktion-101.html>.

<sup>77</sup> Vgl. auch BT-Drs. 17/12051.

<sup>78</sup> Vgl. nur *Groll u.a.*, Weltgesundheitsorganisation stuft Coronavirus als Pandemie ein, Zeit Online vom 11.03.2020, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/wissen/gesundheit/2020-03/covid-19-coronavirus-infektionen-ausbreitung-live-blog>.

Sexualverkehr, dagegen aber teure Medikamente aus Sicht der Pharmaindustrie durchaus ein „angemessenes“, weil gewinnträchtiges Argument gegenüber einem eventuell weniger gewinnbringenden Impfstoff darstellen.

Ist die Politik zunächst auch mit Bund und Ländern den Empfehlungen insbesondere der Virologen gefolgt, hat sie jetzt damit begonnen, unter dem Druck der Öffentlichkeit, vor allem aber einzelner Wirtschaftszweige und deren mächtigen Lobbyisten, den „Empfehlungspfad“ der Wissenschaftler durch teilweise großzügige Lockerungen zu verlassen. Die Befürchtung der Virologen, aber auch von Infektiologen, ist das „Anrollen“ der sog. zweiten Welle im Herbst 2020 oder bereits nach den Sommerferien nach Rückkehr deutscher Urlauber aus dem Ausland aufgrund viel zu früh gewährter Lockerungen in den verschiedenen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereichen, während über die „Kraft“ der „Herbstwelle“ aber auch bei den Wissenschaftlern keine Einigkeit besteht. Einig ist sich die medizinische Wissenschaft, allen voran wiederum die Virologen *Drosten* und *Kekulé*, bei den Infektiologen z.B. *Matthias Stoll*<sup>79</sup>, aber darin, dass ein bedrohliches Desaster durch die nächste Welle bereits durch vorbeugende Maßnahmen verhindert werden kann, wenn etwa aufflackernde regionale Herde rasch unter Kontrolle gebracht würden. Der Politik dürfte dieses Szenario aber nicht fremd sein, würde sie nur – bezogen auf die Bundesregierung – in ihr „eigenes“ Risikopapier von 2012 schauen, wo die „Wellenthematik“ ausführlich beschrieben wird. Auch die WHO warnt eindringlich vor einer „zweiten Welle“ oder „Herbstwelle“ als potenzieller „Doppelwelle“, wenn ab Oktober 2020 z.B. noch parallel die „normale“ Grippewelle „anrollt“.

Die Wissenschaft gegenwärtig aber dahingehend „unter Druck“ setzen zu wollen, um schnellere Erkenntnisse zu politischem Handeln zu liefern, ist absolut verfehlt, wenn man bedenkt, dass die medizinische Forschung, wie oben angemerkt, jetzt schon nach wenigen Monaten zu einer extrem gefährlichen und komplexen Viruserkrankung viel weiter ist als je zuvor bei anderen Viruserkrankungen trotz weiterbestehendem „schmalen“ Erkenntnisstand. Es ist danach aus Sicht der politischen Entscheider zwar verständlich, für ihre Entscheidungen „baldmöglichst“ und „belastbare“ wissenschaftliche Empfehlungen zu erhalten, wie etwa bei Kita- und Schulöffnungen, rational und objektiv nachvollziehbar ist dies allerdings nicht. Der Virologe *Drosten* z.B. kritisiert daher völlig zu Recht den „Druck“ der Politik auf die Wissenschaft, nur um „passable“ Aspekte für Einzelentscheidungen zu erhalten<sup>80</sup>, für die die Wissenschaft aber gegenwärtig keinen „Freibrief“

---

<sup>79</sup> Prof. Dr. Matthias Stoll, Virologe an der Medizinischen Hochschule Hannover.

<sup>80</sup> Die Welt, Dann heißt es plötzlich, „der Minister will jetzt, dass wir was veröffentlichen“, 05.05.2020, abrufbar unter: <https://www.welt.de/vermischtes/article207769731/Drosten-Podcast-Virologe-kritisiert-Druck-auf-Wissenschaft-durch-Politiker.html>.

geben kann, weil aus ihrer Sicht dies auch „verantwortungslos“ wäre. Entgegen teilweise erheblicher wissenschaftlicher Bedenken hat sich die deutsche Politik, wenn auch aus vielerlei nachvollziehbaren Gründen, für verschiedene erhebliche Lockerungen in Abkehr vom ursprünglichen „Lockdown“ entschlossen, die Konsequenzen wird die deutsche Gesellschaft, nimmt man die Prognosen der Mehrheit der deutschen medizinischen Wissenschaftler, aber auch des RKI (!) ernst, bald verspüren, hoffentlich aber nicht in dem Ausmaß wie manche Wissenschaftler befürchten.

Neben den medizinischen Wissenschaftlern schlägt inzwischen auch die Stunde der sog. „Risikoforscher“, welche sich vor allem den sozialen, aber auch ökonomischen Folgen der Pandemie widmen und die zum Teil feststellen, dass gerade Deutschland „nicht besonders gut“ auf das Hereinbrechen der Pandemie vorbereitet gewesen sei, und zwar aufgrund eines fehlenden „Desaster Information Management Systems“<sup>81</sup>.

Last but not least dürfen die Staats- und Verfassungsrechtler nicht „vergesen“ werden, die zu der verfassungsrechtlichen Tragweite vor allem zu – massiven – Grundrechtseinschränkungen durch die politischen Entscheider mittels Kontaktverboten und Ausgangsbeschränkungen, Maskenpflicht etc. in den entsprechenden Länderverordnungen zur Eindämmung der Pandemie Stellung nehmen, worauf unter 2. noch näher einzugehen sein wird, gerade auch unter dem Aspekt des Titels der vorliegenden Publikation.

### **c) Das politische Dilemma und die „bitteren“ Früchte des föderalen Systems?**

Unabhängig von „Corona“ harren seit langen Jahren grundlegende und gravierende Probleme nach wie vor ihrer Lösung in Deutschland: Altersarmut (nicht gelöst durch die „Grundrente“), Pflegenotstand (nicht gelöst durch Zulagen bei den sog. systemrelevanten Berufen in der Altenpflege anlässlich „Corona“), fehlende Kita-Plätze, „Bildungsversagen“/Lehrermangel, nur um einige Beispiele zu nennen.<sup>82</sup> Hinzu kommen politische „Flops“ aus jüngerer Zeit, die insbesondere den Verbraucher finanziell be- statt entlasten,

---

<sup>81</sup> Lehman, „Wir haben großes Glück, dass es so eine langsame Katastrophe ist“, Der Tagesspiegel vom 23.04.2020, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/wissen/risikoanalyst-ueber-corona-wir-haben-grosses-glueck-dass-es-so-eine-langsame-katastrophe-ist/25767598.html>.

<sup>82</sup> Zeit Online, Altersarmut in Deutschland steigt trotz Grundrente, 12.09.2019, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/gesellschaft/2019-09/altersarmut-studie-deutschland-anstieg-bertelsmann-stiftung>, unter Verweis auf die Studie der Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Anstieg der Altersarmut in Deutschland: Wie wirken verschiedene Rentenreformen?, 2019, abrufbar unter: [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/BST\\_Studie\\_Altersarmutsstudie\\_II\\_final.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/BST_Studie_Altersarmutsstudie_II_final.pdf); Hassenkamp, Spahns größte Baustelle, SPIEGEL Politik vom 04.01.2020, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/jens-spahn-pflegenotstand->

wie etwa der „Super-Flop“ Energiewende („Deutschland einig Ausstiegsländ“). Im November 2019 beschwört deshalb in einer Generaldebatte im Bundestag die Bundeskanzlerin den Zusammenhalt der Gesellschaft, um der Energiewende (doch noch) zum Erfolg zu verhelfen: „Wir können das schaffen“.<sup>83</sup> Diese Beschwörungsformel lässt aber sofort aufhorchen, ist sie doch mit geringer Nuance das Abbild des seinerzeitigen „Non-mot“ „Wir schaffen das schon“ der Bundeskanzlerin bei der Migrationspolitik, die neben der Euro-Krise und der Energiewende laut Kritikern und zu Recht zu den gravierenden politischen Fehlern der Bundeskanzlerin zählt.<sup>84</sup>

Für die o. beschriebenen und weiteren Problembereiche dürften gerade nach „Corona“ aber die erforderlichen Finanzmittel fehlen, die jetzt in Form von Milliarden-Rettungsschirmen<sup>85</sup> für coronageschädigte Wirtschaftsbereiche aufgespannt sind und für deren spätere Tilgung letztlich wiederum der Steuerzahler eintreten muss. Wie bemerkte der baden-württembergische Ministerpräsident *Winfried Kretschmann* in diesem Zusammenhang zutreffend: Der Deutsche wird nach der Krise zunächst viel ärmer sein als zuvor.<sup>86</sup> Dabei ist Deutschland bislang im Unterschied etwa zu seinen Nachbarn Italien, Spanien und Frankreich offensichtlich weitaus weniger schwer von der Pandemie betroffen, auch wenn man die bisherigen Zahlenwerke nur als Anhaltspunkte für die Entwicklung der Pandemie ansieht. So schienen die Infektionskurven zwischenzeitlich weiter abzuflachen, gerade in den „Hot-

---

als-groesste-baustelle-des-justizministers-a-1303501.html; *Geis-Thöne*, Kinderbetreuung – Fast 320.000 Plätze für unter Dreijährige fehlen, IW Kurzbericht 69/2019, 27.09.2019, abrufbar unter: [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/IW-Kurzbericht\\_2019\\_Betreuungsluecke.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/IW-Kurzbericht_2019_Betreuungsluecke.pdf); *Klovert/Laurenz*, Warum in Deutschland so viele Pädagogen fehlen, SPIEGEL Panorama vom 04.08.2019, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/lebenundlernen/schule/lehrer-mangel-in-deutschland-warum-so-viele-paedagogen-fehlen-und-wo-a-1280209.html>; s. auch die Studie der Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Steigende Schülerzahlen im Primarbereich: Lehrkräftemangel deutlich stärker als von der KMK erwartet, 09.2019, abrufbar unter: [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/BST-19-024\\_Policy\\_Brief\\_Schu\\_lerzahlen-Impulse\\_die\\_Schule\\_machen\\_\\_6\\_\\_002\\_.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/BST-19-024_Policy_Brief_Schu_lerzahlen-Impulse_die_Schule_machen__6__002_.pdf).

<sup>83</sup> Vgl. auch *Hallam*, Kommentar: Die Energiewende – Angela Merkels größter Fehler, DW vom 01.01.2020, abrufbar unter: <https://www.dw.com/de/kommentar-die-energie-wende-angela-merkels-groesster-fehler/a-51807640>.

<sup>84</sup> *Plickert*, Merkels Versagen, FAZ vom 27.06.2017, abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/fehler-von-angela-merkel-euro-krise-energie-wende-fluechtlingskrise-15076075.html>.

<sup>85</sup> S. zu den Bestandteilen des „Corona-Schutzschildes“ der Bundesregierung Bundesministerium der Finanzen, Kampf gegen Corona: Größtes Hilfspaket in der Geschichte Deutschlands, 22.05.2020, abrufbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Corona-Schutzschild/2020-03-13-Milliarden-Schutzschild-fuer-Deutschland.html;jsessionid=71B07A51B5D21644A575B13D767B18AA.delivery2-replication>.

<sup>86</sup> Vgl. z.B. Stuttgarter Zeitung, „Die meisten werden nach der Corona-Krise erstmal ärmer sein“, 11.04.2020, abrufbar unter: <https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.winfried-kretschmann-die-meisten-werden-nach-corona-krise-erstmal-aermer-sein.dc978a99-9082-4699-bb21-5cadf222acb7.html>.

Spot“-Bundesländern Bayern, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg. Dementsprechend konnte sich der ca. sechswöchige „Lockdown“ in Deutschland in der Anfangsphase der Pandemie auch auf Kontaktverbote und Abstandsgebote weitgehend beschränken, während dagegen in Italien und Spanien, Länder, die besonders schwer von der Pandemie betroffen waren bzw. teilweise schon wieder sind, weitaus schärfere Maßnahmen, wie Ausgangssperren und teilweise Passierscheinplicht bei zwingend erforderlichem Ausgang, wie z.B. dem Gang zur Arbeit bei den sog. systemrelevanten Berufen (Ärzte, Pflegekräfte u.a.) zum Einsatz kamen. Darüber hinaus kam es aber in Deutschland zur Stilllegung ganzer Geschäftsbereiche, wie zur Schließung von Hotels und Gastronomie, Kleinbetrieben wie Frisören o.Ä., aber auch Großbetrieben, wie Kaufhäusern, Elektromärkten etc. Die Bundeskanzlerin, die zu Beginn der Krise gerade an die Vernunft und Einsicht der Bevölkerung im Hinblick auf die verhängten Maßnahmen appellierte, konnte dabei noch mit der uneingeschränkten Kooperation der Bundesländer rechnen, welche die von Bund und Ländern gemeinsam beschlossenen Maßnahmen, die schließlich auch – zunächst nach den Zahlen des RKI – erfolgreich zu sein schienen, in Form von Landesverordnungen umgesetzt haben.<sup>87</sup> Hinzu kam im Rahmen nunmehr vorgenommener Lockerungen vom „Lockdown“ die Maskenpflicht, welche als Teil der Eindämmungsmaßnahmen zunächst umstritten war bzw. noch ist, da das Tragen von Masken (Mund- und Nasenschutz) neben den Abstandsgeboten (1,5 m) teilweise auch von medizinischen Experten nicht unbedingt als Schutz vor einer Virusübertragung angesehen worden war. Die hier teilweise medizinisch verbreiteten widersprüchlichen Aussagen belegen aber zugleich erneut den unsicheren Umgang mit der neuen Viruserkrankung, was sich im Übrigen bei anderen Fragen zu der Erkrankung widerspiegelt.<sup>88</sup> Dabei ist die „Maskenpflicht“ sicherlich eine den Einzelnen grundsätzlich am wenigsten beeinträchtigende Maßnahme, sie ist zudem nicht „neu“, sondern schon aus Zeiten der Pest bekannt, wo sog. Pestmasken getragen wurden bei gleichzeitigem Einhalten ausreichender Abstände zu anderen Personen, auch wenn diese Maßnahmen aufgrund der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen damals offensichtlich nicht besonders wirkungsvoll waren.

Das politische Dilemma liegt auf der Hand: Es ist nahezu unmöglich, die deutsche Bevölkerung für eine längere Zeit „wegzuschließen“ oder im Hin-

---

<sup>87</sup> Aus kritischer rechtswissenschaftlicher Sicht vgl. hierzu z.B. *Guckelberger*, Ausgangsbeschränkungen und Kontaktverbote anlässlich der Corona-Pandemie, NVwZ 2020 (Heft 9), 607 ff. (auch als Online-Aufsatz verfügbar).

<sup>88</sup> Z.B. zu dem Schmerzmittel „Ibuprofen“ und Corona vgl. Lungenärzte im Netz, Nichts ist dran an der Warnung vor Ibuprofen für Corona-Infizierte!, 23.03.2020, abrufbar unter: <https://www.lungenaerzte-im-netz.de/news-archiv/meldung/article/bei-verdacht-auf-coronainfektion-kein-ibuprofen-einnehmen>.

blick auf die zum Einsatz gelangten milderen Mittel „Abstandsbeschränkungen, Maskenpflicht etc.“ weiter an deren Einsicht und Vernunft zu plädieren, denn diese anfängliche Einsicht der deutschen Bevölkerung, getragen von entsprechendem „vorsichtigem“ Verhalten, hat sich nunmehr in großen Teilen als sehr „kurzatmig“ erwiesen. Auch die überwiegend erschreckenden Bilder z.B. aus Italien und Spanien verblassen sehr schnell aus der Erinnerung der deutschen Bevölkerung, sind doch die Zahlen kontinuierlich nach unten gegangen bzw. zumindest zeitweise stabil auf niedrigem Niveau geblieben, weshalb manch einer die Pandemie zumindest in Deutschland schon besiegt oder unter Kontrolle gebracht wähnte. Was schert uns also das Geschwätz der Virologen und des RKI, die sich offensichtlich auch nicht immer einig sind. Trotz bereits erfolgter Lockerungen im Mai 2020 kommt es deshalb vermehrt zu Protesten und Demonstrationen gegen die politisch verordneten Corona-Maßnahmen, wobei die vordergründige Zielrichtung solcher Demonstrationen die Wiederherstellung der verloren geglaubten Grundrecht Freiheiten zu sein scheint, während zugleich etliche „Misstöne“ lautstark zum Ausdruck kommen, aber andere Zielsetzungen verfolgen. So wird gern teilweise skandiert, dass die Corona-Maßnahmen ausschließlich der Errichtung einer politischen „Diktatur“ und Abschaffung der Grundrechte dienen, dass sich in Deutschland ein faschistoides System zu entwickeln beginne, das man bekämpfen müsse, dies alles „verziert“ mit teilweise prominenten Galionsfiguren, die sich zu Wortführern solch skurriler Behauptungen aufschwingen. Die Zusammensetzung der Protestgruppen und Demonstranten ist dabei durchaus nicht „homogen“, eher „schillernd“. Krisen sind hier insbesondere geeignet, von der Politik frustrierte Bürger auf die Straße zu bringen, ebenso schlägt auch die Stunde der Verschwörungstheoretiker, welche die Corona-Pandemie als politisch herbeigeführtes Mittel der Volksunterdrückung sehen, schließlich werden solche Proteste und Demonstrationen „unterwandert“ von rechtsradikalen oder zumindest rechtspopulistischen Agitatoren, welche ihre Botschaften auf diesem Weg verbreiten. Des Weiteren finden sich auf derartigen Versammlungen auch immer wieder Impfgegner, welche aber nicht mit politisch radikalisierten Gruppierungen in einen Topf geworfen und entsprechend stigmatisiert werden dürfen. Aus der Politik kommt zwar der berechtigte Hinweis, dass ein Rechtsstaat bzw. eine Demokratie wie die deutsche solche Versammlungen „aushalten“ müsse<sup>89</sup>, gleichwohl gilt es, sie auch sorgfältig zu beobachten, da sehr schnell eine gewisse Eigendynamik entstehen kann, welche zu einer massiven Radikalisierung dieser Versammlungen und damit Teilen der Gesellschaft führt und sie in letzter Konsequenz rechtsstaatlicher Kontrolle

---

<sup>89</sup> Vgl. z.B. *Schlott*, Eine Demokratie muss Widerspruch aushalten, Kommentar, Deutschlandfunk Kultur vom 15.05.2020, abrufbar unter: [https://www.deutschlandfunkkultur.de/corona-demonstration-eine-demokratie-muss-widerspruch.1005.de.html?dram:article\\_id=476640](https://www.deutschlandfunkkultur.de/corona-demonstration-eine-demokratie-muss-widerspruch.1005.de.html?dram:article_id=476640).

entgleiten. Historisch gesehen gibt es im Zusammenhang mit großen, teilweise weltumfassenden Krisen durchaus Beispiele für eine solche Entwicklung. Bislang handelt es sich zahlenmäßig eher noch um einen kleineren, durchaus überschaubaren Anteil an der Bevölkerung, der aber umso lautstarker seine jeweiligen Interessen vertritt, weshalb seine Präsenz auch eine „Masse“ suggeriert, die schlichtweg (noch) nicht vorhanden ist, da sich das Gros der deutschen Bevölkerung eher besorgt zu den anstehenden weiteren Lockerungen der bisherigen Corona-Maßnahmen durch die Politik zeigt.

Ein aktuell weitaus größeres Problem hat die deutsche Politik dagegen mit den jetzt schon sichtbaren wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie. In äußerst kurzer Zeit nach Ausbruch oder genauer: nach Feststellung der neuen Viruserkrankung und den daraufhin unverzüglich ergriffenen „Lockdown“-Maßnahmen steht die deutsche Wirtschaft und damit ein Wohlfahrtsstaat vor dem Kollaps, der bislang die größte Volkswirtschaft in der EU repräsentiert mit einem beispielhaften Bruttoinlandsprodukt (BIP) von rund 3,44 Bill. Euro in 2019.<sup>90</sup> So ist das BIP bereits im ersten Quartal 2020 um 2,2 % niedriger als im Vorquartal<sup>91</sup> und Ökonomen prophezeien der deutschen Wirtschaft noch eine weitaus schlimmere Entwicklung. So könnte laut ihren Prognosen die deutsche Wirtschaft in ihrer Leistungskraft in 2020 bis 9 % „schrumpfen“, es wird sogar mit dem größten Einbruch seit 1930, dem Beginn der Weltwirtschaftskrise, gerechnet, allerdings geht man davon aus, dass die deutsche Wirtschaft sich viel schneller als damals erholen wird, wenn auch nicht mehr in 2020.<sup>92</sup> Dies setzt letztlich aber voraus, dass das Virus selbst „mitspielt“, sprich: nicht mehr in heftigen „Wellen“ zurückkehrt, welche diesmal dann die komplette „Zerschlagung“ der deutschen Wirtschaft aufgrund noch weitaus schärferer Eindämmungsmaßnahmen wie bisher bedeuten könnte, die sich auch auf unabsehbare Zeit nicht mehr erholen würde. Wieso in nur kurzer Zeit die deutsche Wirtschaft vor einem derartigen Kollabieren steht, wirft dagegen durchaus Fragen auf.<sup>93</sup> Eine Antwort der Ökonomen betrifft die Kehrseite der Globalisierung und in diesem Zusammenhang das Problem einer global vernetzten Wirtschaft mit zahlreichen weltweiten Lieferketten, die durch die Pandemie *ad hoc* zum Erliegen gekommen sind. Insbesondere Deutschland ist von solchen Lieferketten abhängig, da viele Produkte schon nicht mehr „originär“ im eigenen Land produziert werden. Diese Abhängigkeit besteht vor allem von dem durch die

---

<sup>90</sup> Vgl. Eurostat, Bruttoinlandsprodukt (BIP) in den EU-Ländern 2019, 07.04.2020, abrufbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/188776/umfrage/bruttoinlandsprodukt-bip-in-den-eu-laendern>.

<sup>91</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 169 vom 15.05.2020, abrufbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/05/PD20\\_169\\_811.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/05/PD20_169_811.html).

<sup>92</sup> S. hierzu auch den Beitrag von *Linke* in dieser Publikation.

<sup>93</sup> Ebd.

Pandemie krisengeschüttelten China. Jedenfalls steuert Deutschland auf eine tiefe Rezession zu, wobei die Zeche für die milliardenschweren Rettungsschirme zugunsten einzelner Wirtschaftsbranchen letztlich am deutschen Steuerzahler hängenbleibt, was bereits zu bemerken war.

Es ist danach nicht verwunderlich, dass die deutsche Politik schon nach kurzer „Pandemie“-Zeit unter erheblichen Druck verschiedener Wirtschaftszweige geraten ist, welche besonders schwer betroffen sind. Dazu gehören neben der Autoindustrie die gesamte Touristikbranche, aber auch Teile des öffentlichen Verkehrs, wie Deutsche Bahn und Fluggesellschaften, nicht zu vergessen kleinere und mittlere Betriebe aus der Gastronomie sowie die gesamte Hotelbranche, nur um einige Beispiele zu benennen.

Nicht vergessen werden darf selbstverständlich auch eines der „Lieblingskinder“ der Deutschen: So ist der (kommerzielle) Fußball eine riesige Industrie, die sich teilweise mit millionenschweren Spielern und enormen TV-Geldern u.Ä. präsentiert und die mit fragwürdigen Hygienekonzepten die Politik zumindest nunmehr dazu gebracht hat, sog. „Geisterspiele“ (also ohne „präsenste“ Zuschauer) abzuhalten. Ebenfalls aus der Politik kommen für diese „Gestaltung“ durchaus kritische und ernstzunehmende Gegenstimmen, die darauf hinweisen, dass man besser die allgemeinen Tests der Bevölkerung ausweiten sollte, um einen besseren und aussagekräftigeren Überblick über das Infektionsgeschehen zu erhalten, als ganze Fußballmannschaften zu testen, um ihren Vereinen besagte Spiele zu ermöglichen.<sup>94</sup> Unter sozialpolitischen Aspekten ist die Sinnhaftigkeit solcher Spiele aus Sicht der Politik zumindest nicht ganz von der Hand zu weisen, verkörpern sie doch letztlich das altrömische Prinzip „Brot und Spiele“, um die Massen innenpolitisch, vor allem in Krisenzeiten, zu belustigen und dadurch „ruhig“ zu halten.

Ähnlich „desaströs“ wie bei der „Fußballthematik“ trifft viele Deutsche offensichtlich der Einbruch der Touristikindustrie, bedingt durch ursprüngliche Reiseverbote ins Ausland, jetzt weitgehend allerdings gelockert durch teilweise bloße „Reisewarnungen“. Denn der jährliche Urlaub war während des „Lockdown“ in Gefahr und damit auch eine der deutschen Lieblingsreisen ins 17. Bundesland – Mallorca. Undenkbar und schmachvoll dagegen die Vorstellung, den Jahresurlaub einmal in heimischen Gefilden zu verbringen, soweit überhaupt unter Pandemie-Aspekten möglich. Deswegen hagelte es

---

<sup>94</sup> So etwa zutreffend der SPD-Gesundheitspolitiker *Karl Lauterbach*; s. *Ludwig/Pfeil/Thaeusz/Windmann*, Bundesliga oder Altenheime – gibt es wirklich genug Tests für alle?, SPIEGEL Sport vom 20.04.2020, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/sport/fussball/coronavirus-bundesliga-oder-altenheime-wo-soll-mehr-getestet-werden-a-1ffe2f87-c49c-41b7-9749-9bd618facc2b>.

auch Kritik, als der bayerische Ministerpräsident *Markus Söder* und die Bundeskanzlerin sich bei der Urlaubsfrage dahingehend – etwas belustigend – im TV austauschten, dass *Söder* zur Bundeskanzlerin meinte, Bayern sei doch auch (als Urlaubsland) sehr schön, und die Kanzlerin zurückgab, dies gelte aber ebenso für Mecklenburg-Vorpommern.

*Summa summarum* sehen sich die politischen Entscheider mit einer Vielzahl von Problemen durch die Pandemie konfrontiert, die angesichts wechselnder und immer neuer Erkenntnisse, insbesondere auch der Wissenschaft, nach außen hin ein teilweise wenig zielgerichtetes und widersprüchliches „Lavierens“ der Politik suggeriert, welches die deutsche Bevölkerung noch mehr verunsichert, als sie dies durch die eigentliche Pandemie schon ist. Geschürt wird dieser Zustand durch zahlreiche gezielt verbreitete „Fake-News“ in der Internet-Community, aber auch bei Demonstrationen und Protesten durch z.B. Anhänger von Verschwörungstheorien und rechtspopulistischen Vereinigungen.

Traten die politischen Entscheider zu Anfang der Pandemie in Person der Bundeskanzlerin und der jeweiligen Ministerpräsidenten der Bundesländer noch mit einer besonnenen und auch zielorientierten Geschlossenheit auf, allen voran die mahnende und diese Geschlossenheit unter Einbeziehung der deutschen Bevölkerung beschwörende Kanzlerin, was der Bevölkerung den Eindruck vermittelte, der Staat halte seine „schützende Hand“ in schwerer Zeit über sie und dementsprechend der CDU auch wieder seit langem Prozentzahlen im Aufwärtstrend bescherte, ist diese Geschlossenheit inzwischen Chaos und Uneinigkeit gewichen. Die verfassungsrechtliche Antwort auf diesen Zustand gibt das deutsche Grundgesetz aber selbst, das sich bei der Bundesrepublik zu einem föderalistischen Staatsorganisationsprinzip bekennt.

Nach Art. 20 Abs. 1 GG ist die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat, wonach in den Bund als Zentralstaat und die Länder als Gliedstaaten zu unterscheiden ist.<sup>95</sup> Unter dem Aspekt der sog. Bundestreue hat diese u.a. die Funktion, die aufeinander angewiesenen „Teile“ des Bundesstaates, Bund und Länder, stärker unter der gemeinsamen Verfassungsordnung aneinander zu binden und zur „Rücksicht auf das Gesamtinteresse des Bundesstaates und auf die Belange“ der jeweils anderen Seite zu verpflichten.<sup>96</sup> Ausfluss besagten Prinzips sind auch sog. materielle Pflichten, die sich insbesondere auf gegenseitige Informationen, Abstimmung, Mitwirkung und Zusammenarbeit beziehen.<sup>97</sup> Neben dem

---

<sup>95</sup> So BVerfGE 13, 54, 77 f.

<sup>96</sup> BVerfGE 104, 249, 270.

<sup>97</sup> BVerfGE 43, 291, 348 f.; 104, 249, 271.

Bund besitzen die einzelnen Länder aber eigene Staatsgewalt und haben die Kompetenz, bestimmte Rechtsgebiete selbst zu regeln<sup>98</sup>, sei es durch eine „originäre“ Regelungsbefugnis oder durch Ausführung von Bundesgesetzen in eigener Zuständigkeit. Ein gutes Beispiel ist hier der sog. „Besoldungsföderalismus“ bei der Beamtenbesoldung, welcher zu teilweise erheblichem Auseinanderdriften der Besoldungshöhen nicht nur im Verhältnis West-Ost, sondern auch im Verhältnis Nord-Süd geführt hat.<sup>99</sup> Deshalb ist es verfassungsrechtlich auch nicht verwunderlich, wenn im Mai 2020 nach Abflachen der Infektionszahlen offensichtlich keine Einigkeit zwischen Bund und Ländern, geschweige denn bei den Ländern untereinander, über konkrete „Lockerungen“ für die Bevölkerung besteht und sich einzelne Bundesländer geradezu in einen „Lockerungswettbewerb“ stürzen, der – sollten sich die Warnungen und Prognosen der Virologen bestätigen – fatale Folgen haben kann. Umgekehrt ist der aus der Medizin teilweise gemachte Vorschlag, mit größeren Lockerungen (Zulassung von Versammlungen ohne Teilnehmerbegrenzung, Öffnung von Restaurants etc.) so lange zuzuwarten, bis ein Impfstoff, zumindest ein Medikament verfügbar sei, aus wirtschaftspolitischen sowie gesellschafts-, insbesondere sozialpolitischen Gründen, die in dieser Publikation im Beitrag von *Jürgens* angesprochen werden, nicht umsetzbar. Dafür sind die politischen Entscheider aber gehalten, vor entsprechenden Lockerungen zumindest Schutzkonzepte, insbesondere für Risikogruppen und für sog. systemrelevante Berufe vorzulegen und das bereits aus verfassungsrechtlichen Gründen, worauf noch einzugehen sein wird.<sup>100</sup> Solche Schutzkonzepte sind allerdings bis heute nicht in Sicht. Demgegenüber hat die Bundesregierung eine „Rahmenvorgabe“ für die Länder gemacht, wonach bei mehr als „50“ Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen landesspezifische bzw. genauer: regionale Gegenmaßnahmen ergriffen werden sollen. Wie die Bundesregierung auf diese „Obergrenze“ kommt, erschließt sich auch den Medizinern nicht, was zu weiteren Verwirrungen und unnützen Diskussionen – manche halten diese „Obergrenze“ für zu „hoch“ – in der Öffentlichkeit beiträgt. Entsprechend ihrer grundgesetzlich verbürgten Länderhoheit halten sich beim Aufflackern verschiedener neuer Infektionsherde, welche diese „Obergrenze“ übersteigen, die betroffenen Landkreise insoweit daran, als dass sie Eindämmungsmaßnahmen vornehmen oder eben, wie mehrfach in der Praxis gezeigt, auch nicht. Insoweit beginnt die bundesweite Pandemiebekämpfung, anfangs noch von anderen Staaten, sogar den USA, bewundert und gelobt, in einem ziellosen Durcheinander zu versinken mit unabsehbaren Folgen. Zu diesem scheinbar „föderalistisch geprägten Chaos“ gehören auch die länderuneinheitlichen Überlegungen und Mitteilungen zur Öffnung

---

<sup>98</sup> Vgl. z.B. *Albrecht/Küchenhoff*, Staatsrecht (o. Fn. 54), § 6 Rn. 64 m.w.N.

<sup>99</sup> Vgl. hierzu z.B. bereits *Knopp u.a.* (o. Fn. 25), jew. m.w.N.

<sup>100</sup> S. unter 2.

von Kitas und Schulen u.v.m. Ein Bürger, der von Süd nach Nord oder von West nach Ost und jeweils umgekehrt reisen möchte oder muss, muss sich auf teilweise völlig unterschiedliche „Corona-Regeln“ einstellen, was die Unsicherheit in der Bevölkerung nicht nur verstärkt, sondern bei vielen auch den Eindruck erweckt, dass die Politik die Pandemie entweder nicht mehr „unter Kontrolle“ hat oder „alles gar nicht so schlimm gewesen sein könne“. Gleichwohl belegt dieser Befund aber eindrucksvoll, dass das föderative System „funktioniert“, insoweit es z.B. Grundrechtseingriffe in den verschiedenen Ländern „relativiert“ bzw. „abmildert“. Unterdessen wird von den Medizinern weiter nach Erklärungen gesucht und die Forschung verstärkt, wie z.B. jüngst zu dem Thema „Welche Rolle spielen Kinder bei der Virusübertragung?“, was natürlich Auswirkungen auf zentrale politische Entscheidungen zu Kita- und Schulöffnungen hat. Insoweit sorgte eine Studie von *Drosten* (Charité) für neuen „Zündstoff“, der zu dem Ergebnis kam, dass Kinder „genauso ansteckend“ sein könnten wie Erwachsene. Zu der Statistiken-Aufarbeitung in dieser Studie gab es zum einen Kritik aus Kreisen der Statistikwissenschaftler, zum anderen aber auch von *Drostens* „Konkurrenten“ *Kekulé*, der sich inhaltlich zu der Studie äußerte. Ausgeschlachtet und dadurch angeheizt wurde die öffentliche Diskussion um besagte Studie durch Deutschlands „renommiertestes Boulevardblatt“, die Bild-Zeitung, die es bekanntlich aber auch selbst nicht mit Fakten allzu ernst nimmt und welche in ihrer Kritik an *Drosten* damit ein neuerliches Medienspektakel losgetreten hat, welches nur zu weiteren Verunsicherungen, vor allem bei betroffenen Eltern und Lehrern führt. Nur der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass eine andere Studie zu der besagten Thematik der Universitäten Heidelberg, Ulm u.a. zu dem Ergebnis kommt, dass Kinder viel weniger „anfällig“ für Infektionen mit dem Virus seien und prozentual insgesamt deshalb eine nur untergeordnete Rolle in dem Infektionsgeschehen spielten. Man könnte die Palette dieser „Vorgänge“ mit weiteren Beispielen nahezu täglich „anreichern“ und muss gegenwärtig leider konstatieren, dass die bundesdeutsche „Corona-Politik“ offensichtlich völlig aus dem Ruder gelaufen zu sein scheint. Nachdem die Länder mit ihren Lockerungszusagen nur noch nach vorne preschen, allen voran Thüringen, zieht jetzt auch der zunächst eher verhaltene Bund nach, indem der nach Wiederherstellung ihrer Grundrechtefreiheiten lautstark rufenden Bevölkerung, zumindest in Teilen, für Ende Juni 2020 weitgehende Lockerungen dergestalt zugesagt wurden, dass zum einen das Kontaktverbot nur noch bis 29. Juni 2020 anstelle bis zum ursprünglich vorgesehenen 5. Juli 2020 galt, des Weiteren es keine personell zahlenmäßigen Beschränkungen bei Treffen im eigenen Heim mehr gibt. Damit gibt die Bundeskanzlerin den mehr oder minder massiv vorgebrachten Forderungen der Länder bzw. deren Ministerpräsidenten nach, die jetzt für ihre Landespläne darauf hinweisen, dass diese ausschließlich Ländersache seien. Sollte der „Wellen-Super-

Gau“ im Herbst 2020, ggf. sogar früher, oder auch erst im Frühjahr 2021, aber tatsächlich eintreten, kann die Kanzlerin dann ohne Weiteres darauf verweisen, dass sie stets einen vorsichtigen und moderaten Lockerungskurs verfolgt habe, dem aber nach dem „Lockdown“ ab Mai 2020 die Länder nicht mehr gefolgt seien. Die ersten Folgen der Lockerungen sind dabei schon kurze Zeit danach „evident“ geworden, wie etwa bei Restaurantbesuchen u.a. in Niedersachsen und Schleswig-Holstein sowie auch nach Zulassung von gemeinsamen Gottesdiensten, wie z.B. in Frankfurt/Main, wo es jeweils zu einer regelrechten „Ansteckungsexplosion“ gekommen ist.

Es ist sicherlich verständlich, dass die Bundesländer nach schwerem Einbruch, gerade der jeweiligen regionalen Wirtschaft, durch weitere Lockerungen versuchen, der Wirtschaft bzw. besonders betroffenen Branchen, wozu insbesondere auch Gastronomie und Hotels gehören, wieder schnell auf die Beine zu helfen oder deren wirtschaftliche Schäden zunächst etwas abzumildern. Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass sich regionale Infektionsherde, soweit sie festgestellt werden, rasch überregional ausbreiten können, da das Virus nicht vor Landesgrenzen haltmacht. Es bedarf deshalb bei jeder Lockerungsmaßnahme einer sorgfältigen dahingehenden politischen Abwägung, welche Schutz- und Maßnahmenkonzepte, die im Vorfeld (!) vorliegen müssen, dann konkret zum Einsatz kommen können, ggf. sogar müssen. Bei einem „heillosen Durcheinander“ oder „*Ad hoc*-Einzelaktionismus“ im Falle des Aufflackerns von Pandemieherden rutscht Deutschland möglicherweise in den Zustand „schwedischer Verhältnisse“, die der Auffassung derjenigen in Deutschland Nahrung geben, welche eher (immer noch) eine sog. „Herdenimmunität“ („Durchseuchung der Gesamtbevölkerung“) befürworten, selbstverständlich, wie das Beispiel Schweden zeigt, mit durchaus beachtlichen Todeszahlen und somit der Inkaufnahme von „Kollateralschäden“ bei einer solchen „Eindämmungspolitik“.

Die zunehmenden Forderungen der Bevölkerung nach Wiederherstellung des *Status quo* vor dem Ausbruch der Pandemie könnten in diesem Zusammenhang schnell genau ins Gegenteil umschlagen, von einigen Unbelehrbaren einmal abgesehen. Wie „brüchig“ das derzeitige „Wissen“ um das Virus nach wie vor tatsächlich ist, belegt schließlich nicht zuletzt die Suche nach Erkenntnissen zu einem sog. „Superspreader“ (Superverbreiter), also einer Person mit hohem Virusanteil, welche aufgrund ihrer sozialen Kontakte eine weitere in der Regel hohe Anzahl von Personen infiziert. Hierzu gehören hypothetisch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Pflegeberufen, sei es in den Krankenhäusern oder bei der ambulanten und stationären Altenpflege, des Weiteren gerade auch Polizeivollzugsbeamte, welche die Einhaltung der Corona-Regeln durch die Bevölkerung zu überprüfen haben, somit letztlich alle, die unmittelbar an der „Virusfront“ arbeiten und bei

denen jederzeit schon kraft Berufsausübung mit einer Infizierung zu rechnen ist. Darüber hinaus zählen auch sog. „Superspreading-Events“ zu unabschätzbaren Risikofaktoren für eine Verbreitung des Virus in der Bevölkerung, wie etwa jüngst die Love-Parade in Berlin oder „Corona-Partys“, aber auch gemeinsame Gottesdienste und Demonstrationen mit größeren Menschenansammlungen, wie sich gezeigt hat. Hier stellt sich die Frage zum einen nach der „Identifizierung“ solcher „Superspreeder“, zum anderen, welchen Einfluss sie auf das Pandemiegeschehen tatsächlich haben.

#### d) „Spezialfall“ Gesundheitswesen

Lange Jahre „vor Corona“ galt das deutsche Gesundheitswesen nicht unbedingt als sehr „gesund“. <sup>101</sup> Die zunehmende Kritik spiegelt sich schlagwortartig vor allem in dem Begriff „Pflegenotstand“ wider, der untrennbar verknüpft ist mit „untragbaren“ Rahmenbedingungen für Pflegekräfte in der stationären sowie ambulanten Pflege, ob in Kliniken oder Alten- und Pflegeheimen als auch in der häuslichen Pflege. Als *Spahn* seinen Vorgänger im Amt des Gesundheitsministers ablöste, keimte Hoffnung auf, nachdem der neue Bundesgesundheitsminister offensichtlich mit Elan das Gesundheitswesen zu reformieren schien, dokumentiert in den in kurzer Zeit erlassenen neuen Regelwerken, den sog. Pflegestärkungsgesetzen (PSG) I bis III. <sup>102</sup> Waren bislang in der Gesundheitspolitik lediglich „Reförmchen“ statt „Reformen“ produziert worden, mutete die „neue“ Gesundheitspolitik dagegen zunächst durchaus „vielversprechend“ an. Der Teufel steckt aber bekanntlich im Detail, weshalb der „große“ Durchbruch noch auf sich warten lässt. Insbesondere die Rahmenbedingungen für Pflegekräfte, wozu primär deren „angemessene“ Entlohnung gehört, haben sich nicht wesentlich verbessert. Demgegenüber ist ein steigender Trend bei den Hochschulen zur Einrichtung von pflege- und gesundheitswissenschaftlichen Studiengängen zu verzeichnen. <sup>103</sup> Dies ist grundsätzlich zu begrüßen, da dadurch gerade auch eine „Aufwertung“ dieser Berufssparte erfolgt, die – wie sich gezeigt hat – in „Corona-Zeiten“ Herausragendes leistet, dabei völlig unzureichend und formal bürokratisch mit „systemrelevanter“ Beruf bezeichnet wird. Allerdings ist darauf zu achten, dass hier nicht an den Bedürfnissen des Marktes vorbei „ausgebildet“ wird, zudem nur „Abschlüsse“ für „Hauptlinge“, aber keine qualifizierten „Indianer“ produziert werden, die aber dringend für die

---

<sup>101</sup> Vgl. z.B. *Knopp* (Hrsg.), *Morbus Deutschland*, 2013, S. 7 ff. m.w.N.

<sup>102</sup> PSG I vom 17.12.2014, BGBl. I S. 2222, überw. am 01.01.2015 in Kraft getreten; PSG II vom 21.12.2015, BGBl. I S. 2424, überw. am 01.01.2016, mit letzter Änderung am 01.11.2016 in Kraft getreten; PSG III vom 23.12.2016, BGBl. I S. 3191, überw. am 01.01.2017 in Kraft getreten.

<sup>103</sup> Vgl. hierzu z.B. *Knopp/Jürgens/Krüger* (Hrsg.), *Pflegestudiengänge auf dem Prüfstand*, 2017 (Studie).

unmittelbare Arbeit und Versorgung am bzw. des Patienten benötigt werden.

Nach wie vor von der Politik ignoriert ist das immerwährende Problem der häuslichen Pflege, genauer: der sog. 24-Std.-Pflege durch ausländische Pflegehilfen, allen voran aus Polen, aber inzwischen auch aus Bulgarien, Rumänien und anderen Balkanstaaten.<sup>104</sup> Dieses mit nach wie vor vielen rechtlichen Risiken für alle Beteiligten bzw. Betroffenen behaftete Thema möchte auch nicht der jetzige Bundesgesundheitsminister angehen, es wird politisch, ebenso wie bei seinen Vorgängern, schlichtweg „totgeschwiegen“, ganz einfach, weil das „System“ in der Praxis „funktioniert“. Dabei wird seit Jahren in Kauf genommen, dass sich aufgrund der nach wie vor steigenden Kosten bei Beschäftigung einer ausländischen Pflegehilfe in deutschen Haushalten aufgrund der Mindestlohnproblematik<sup>105</sup> inzwischen ein für die deutsche Volkswirtschaft schädlicher „Schwarzmarkt“ gebildet hat mit einer kaum „seriös“ abschätzbaren Zahl illegal Beschäftigter ausländischer Pflegehilfen. In dieser Situation „überrollt“ Corona Deutschland und dessen Gesundheitswesen, das offensichtlich von dieser Pandemie völlig überraschend getroffen wird. Der in diesem Zusammenhang häufig gezogene Vergleich etwa zu Italien und Spanien, die bislang viel schwerer unter der Pandemie gelitten haben, ebenso Frankreich, und deren Gesundheitssysteme, die relativ rasch vor dem Kollaps standen, verfängt dagegen nicht. Sicherlich ist Deutschland – jedenfalls dem Anschein nach – bisher recht „glimpflich“ durch das Pandemiegeschehen gesteuert, dies ist aber nicht mit den historischen und gesellschaftspolitischen sowie teilweise völlig anderen gesundheitspolitischen Rahmenbedingungen etwa in Italien und Spanien vergleichbar. So ist die deutsche „Überraschung“ auch nicht ganz nachvollziehbar. Deutschland verfügt z.B. im Hinblick auf die Influenza-Viren über einen Nationalen Pandemieplan (NPP)<sup>106</sup>, der eine Sammlung von Handlungsanweisungen für eine Pandemie in Deutschland darstellt, erstmals veröffentlicht in 2005 (!), zuletzt im März 2017 aktualisiert, erstellt vom RKI. Des Weiteren ist – immer wieder – auch auf die politische Risikoanalyse zu SARS von 2012 hinzuweisen<sup>107</sup>, die zeigt, dass gerade auch Corona-Viren der deutschen Pandemiepolitik nicht fremd sind. Umso mehr verwundert deshalb

---

<sup>104</sup> Vgl. hierzu z.B. *Knopp* (Hrsg.), *Morbus Deutschland* (o. Fn. 101), S. 33 ff.; *ders.* (Hrsg.), *Osteuropäische Pflegehilfen kontra Deutsche Gesundheitspolitik*, 2019, jew. m.w.N.

<sup>105</sup> Vgl. etwa *Knopp*, *Gesetzlicher Mindestlohn im Gesundheits(un)wesen? – Mit einem Fokus auf die häusliche Pflege*, NZA 2014, 519 (Online-Aufsatz, s. [www.nza.de](http://www.nza.de)); *ders.*, *Gesetzlicher Mindestlohn auch für osteuropäische Pflegehilfen – legale Modelle versus Schwarzarbeit*, NZA 2015, 851 ff., jew. m.w.N.

<sup>106</sup> S. die Ergänzung zum Nationalen Pandemieplan – COVID-19 – neuartige Coronavirus-erkrankung (04.03.2020), veröffentlicht am 05.03.2020 durch das RKI, abrufbar unter: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Ergaenzung\\_Pandemieplan\\_Covid.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Ergaenzung_Pandemieplan_Covid.pdf?__blob=publicationFile).

<sup>107</sup> Vgl. auch BT-Drs. 17/12051.

der tatsächliche Umgang mit dem neuen Coronavirus in der Praxis. So steht insbesondere zu Beginn der Pandemie für die sog. systemrelevanten Berufsgruppen Ärzte und Pflegekräfte in den Kliniken, aber auch im Bereich der niedergelassenen Ärzte keine ausreichende Schutzkleidung inkl. entsprechender Schutzmasken zur Verfügung. Es kommt zu – vermeidbaren – Infektionen und Todesfällen bei Ärzten und Pflegekräften in Kliniken, aber auch in Alten- und Pflegeheimen, in denen sich große Teile der sog. Risikogruppen (Senioren, chronisch Kranke)<sup>108</sup> aufhalten. Eine ausreichende Anzahl von Beatmungsgeräten ist offensichtlich ebenfalls nicht in allen Kliniken und Krankenhäusern, die beatmungsbedürftige Corona-Patienten aufnehmen, vorhanden. Es kommt auch vereinzelt sogar zu Fehleinschätzungen im Hinblick auf die Gefährlichkeit des Virus mit teilweise fatalen – tödlichen – Folgen für betroffene Patienten, wie z.B. der „unsägliche Fall“ des Bergmann-Klinikums in Potsdam zeigt, wo auch eigene Hygienestandards sträflich missachtet wurden. Das bloße „Bedauern“ jedes Todesfalls durch die Verantwortlichen hilft dabei deren Angehörigen wenig. Aber auch in anderen Krankenhäusern und Kliniken ist durch „Corona“ zeitweilig schnell eine gewisse Überforderung eingetreten. Bis heute „leiden“ diese Einrichtungen, die als prinzipiell wirtschaftliche Unternehmungen einzustufen sind, daran, dass nach dem Rückgang der Behandlungszahlen von Corona-Patienten bei gleichzeitig freigewordenen Intensivbetten der „normale“ Patient sich immer noch nicht aus Angst vor Ansteckung ins Krankenhaus getraut, selbst bei akuten und lebensbedrohlichen Symptomen, etwa im Hinblick auf einen Herzinfarkt oder Schlaganfall. Die Rückkehr zur „Normalität“ ist daher für diese Einrichtung kein leichter Weg, um die wirtschaftlichen Einbußen, die durch die Bündelung medizinischer Kräfte zur Behandlung und Betreuung von Corona-Patienten und die damit zwangsläufig erfolgte temporäre Aufgabe des „üblichen“ Krankenhausbetriebes verursacht worden sind, wieder einigermaßen „wett“ zu machen.

Mit dem am 1. Januar 2019 in Kraft getretenen Pflegepersonal-Stärkungsgesetz (PpSG)<sup>109</sup> sollte eine bessere Versorgung in Krankenhäusern, aber auch in Alten-, und Pflegeheimen durch eine bessere Personalausstattung und bessere Arbeitsbedingungen erreicht werden. Das Gesetz sei – so jedenfalls das Bundesgesundheitsministerium – ein wichtiger Schritt, um die Pflege und Betreuung der Patientinnen und Patienten sowie Pflegebedürftigen weiter zu verbessern. Ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung zweifellos, dennoch wirft dieses Regelwerk etliche Fragen auf und ist teilweise massiver Kritik von verschiedenen Institutionen, insbesondere auch von

---

<sup>108</sup> Zu den „Risikogruppen“ s. RKI, SARS-CoV-2 Steckbrief zur Corona-Virus-Krankheit-2019 (COVID-19), Stand 10.07.2020, Nr. 4, auch Nr. 5, abrufbar unter: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Steckbrief.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html).

<sup>109</sup> Vom 11.12.2018, BGBl. I S. 2394.

Pflege- und Gesundheitsverbänden ausgesetzt.<sup>110</sup> So werden laut verschiedener Fachverbände die unterschiedlichen Pflegebereiche gegeneinander ausgespielt, da z.B. Pflegepersonal aufgrund höherer Lohnstrukturen von Alten- und Pflegeheimen in Krankenhäuser „abwandern“ würde, während die 13.000 zusätzlichen Stellen in der Altenpflege für eine adäquate Versorgung nicht ausreichen, im Übrigen müsse man auch erst einmal geeignetes bzw. qualifiziertes Personal zur Besetzung dieser Stellen finden. Diese Kritik, die sehr detailliert die verschiedenen Problembereiche beleuchtet, sei hier nur einmal beispielhaft angeführt, um zu belegen, dass ein „Durchbruch“ in dem nach wie vor bestehenden „Pflegedilemma“ noch lange nicht geschafft ist.

Demgegenüber fordert „Corona“ gerade auch von diesen politisch „vernachlässigten“ Berufssparten in der Pflege täglich vollen Einsatz bei Patienten oder Risikogruppen (z.B. in Kliniken und Pflegeheimen) unter Gefährdung der eigenen Gesundheit. Wenn dann – nicht nur in Deutschland – von „empathischem Klatschen“ der Bevölkerung zur „Ehrung“ dieser Berufsgruppen in den Medien berichtet wird, wirkt dies für manche betroffene Pflegerin oder betroffenen Pfleger gar wie „Hohn“, was einige „Karikaturen“ in der Medienlandschaft durchaus zutreffend wiedergeben, wenn sie etwa eine Krankenschwester nach einem langen Dienstag zeigen, die abends müde und ausgelaugt im Supermarkt vor leeren Regalen steht und noch nicht einmal das Nötigste einkaufen kann, weil der deutsche „Hamsterkäufer“ tagsüber alles in sinnloser Panik „leergeräumt“ hat.

Aus politischer Sicht wäre hier vielmehr zu berücksichtigen, dass es sich bei den sog. systemrelevanten Berufen Ärzte und Pfleger um „Risiko“-Berufe gerade in Pandemiezeiten handelt, die insbesondere im Hinblick auf ihr täglich zu tragendes Risiko eine entsprechende Entlohnung beanspruchen können, ein Thema, das im Übrigen bereits „vor Corona“ nicht zu einem befriedigenden – zumindest vorläufigen – Abschluss für die Pflegebranche gebracht werden konnte. Der von der Bundesregierung nunmehr aufge-spannte „Pflege-Schutzschirm“ in Corona-Zeiten sieht – so jedenfalls auch die Medien – unabhängig von tariflichen Vorbedingungen vor, den Pflegekräften eine Zulage von 1.500 Euro zu bezahlen, Auszubildende sollen 900 Euro erhalten. Die Prämie soll als „Sonderprämie“ mit dem Juli-Gehalt für Vollzeitbeschäftigte in der Pflege bezahlt werden, begünstigt sind Pfl-

---

<sup>110</sup> Vgl. z.B. *Hillienhof*, Viele Bedenken am Pflegepersonal-Stärkungs-Gesetz, Deutsches Ärzteblatt vom 11.10.2018, abrufbar unter: <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/98419/Viele-Bedenken-am-Pflegepersonal-Staerkungsgesetz>; *Bethgenhagen*, Kritik am PpSG: Reha- und Altenpflege haben das Nachsehen, Pflegen-Online.de vom 11.10.2018, abrufbar unter: <https://www.pflegen-online.de/kritik-am-ppsg-reha-und-altenpflege-haben-das-nachsehen>.

gefachkräfte, Pflegehilfskräfte und Pflegeleitungen. Auch Alltagsbegleiterinnen und -begleiter, Betreuungskräfte und Assistenzkräfte sind einbezogen.<sup>111</sup> Auf den ersten Blick könnte man davon ausgehen, dass hier auch diejenigen „bedacht“ werden, die *unmittelbar* an Versorgung und Betreuung bereits erkrankter Infizierter mitwirken, nämlich die Pflegekräfte in Kliniken und Krankenhäusern. Dies ist aber mitnichten so. Denn gesetzlich steht besagter „Zuschuss“ nur Beschäftigten in der Altenpflege und ambulanten Pflege zu (§ 150a Abs. 1 Satz 1 SGB XI), wonach die zugelassenen Pflegeeinrichtungen verpflichtet werden, ihren Beschäftigten im Jahr 2020 „zum Zweck der Wertschätzung für die besonderen Anforderungen während der Coronavirus-SARS-CoV-2-Pandemie eine einmalige Sonderleistung zu zahlen“ (Corona-Prämie).

Auf den Internetseiten des Bundesgesundheitsministeriums (Glossar, Pflegebonus, 17. Juni 2020) wird dies wie folgt begründet: „Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Pflegeheimen und in der ambulanten Pflege wurden durch die Corona-Ausbrüche in den Heimen und durch den besonders notwendigen Schutz älterer und pflegebedürftiger Menschen besonders belastet. Dabei haben sich die Arbeitgeber in der Pflegebranche, die Arbeitnehmervertretungen und Gewerkschaften gemeinsam mit den Bundesministern für Gesundheit und Arbeit an einen Tisch gesetzt und Vorschläge für eine Corona-Prämie erarbeitet, die der Bundestag dann aufgegriffen und zusammen mit einer finanziellen Beteiligung des Bundes durch die soziale Pflegeversicherung beschlossen hat. Dabei wurde auch berücksichtigt, dass die Entlohnung in der Altenpflege aktuell noch nicht so hoch ist wie z. B. die Entlohnung von Pflegekräften in Krankenhäusern. Für die Beschäftigten in der Altenpflege wird es durch den neuen Pflege-Mindestlohn bis 2022 jedoch auch hier deutliche Verbesserungen geben.“

Wenn aber die Bonuszahlung eine Wertschätzung für die während der Pandemie geleisteten Arbeit ausdrücken soll, dann ist es völlig unverständlich, wieso diese Wertschätzung nicht gerade auch bzw. „insbesondere“ gegenüber dem Klinikpersonal gelten soll bzw. erklärt wird. Gerade dieses Personal wurde bzw. wird aktuell „besonders belastet“. Besagte Ungleichbehandlung hat z.B. Bayern erkannt, hier wurde ein Bonus in Höhe von bis zu 500 Euro für Pflegekräfte in Krankenhäusern, Rehabilitationskliniken, Alten- und Pflegeheimen, stationären Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen (Beschäftigte, die körperlich eng an und mit Menschen mit Behinderung

---

<sup>111</sup> Ver.di, Pflege-Prämie: 1.500 € mehr mit dem Juli-Gehalt, 06.04.2020, abrufbar unter: <https://www.verdi.de/themen/corona/+ +co+ +e21b0650-780b-11ea-b703-525400b665de>; Der Paritätische Gesamtverband, Prämie für Pflegekräfte ist nicht abhängig von Tarifvertrag, 07.04.2020, abrufbar unter: <https://www.der-paritaetische.de/service-navigation/suche/suchergebnis/praemie-fuer-pflegekraefte-ist-nicht-abhaengig-von-tarifvertrag-paritaetischer-fordert-unbuerokratische-a>.

arbeiten) und ambulanten Pflegediensten sowie Notfallsanitäterinnen und -sanitätern und Rettungsassistentinnen und -assistenten beschlossen (Bayerisches Staatsministerium für Gesundheit und Pflege, Bekanntmachung vom 30. April 2020). Nach Nr. 1 besagter Bekanntmachung soll mit der einmaligen Gewährung des Corona-Pflegebonus als höchstpersönliche Leistung das überdurchschnittliche Engagement der in Bayern in der professionellen Pflege und im Rettungsdienst Tätigen auch im Hinblick auf die aktuelle Corona-Pandemie für die Zukunft besonders gewürdigt und anerkannt werden. Weiter heißt es dort, dass der Freistaat Bayern damit auch seiner sozialen Verantwortung gegenüber den in seinem Hoheitsgebiet Tätigen des Pflege- und Rettungswesens nachkommt. Die Leistung soll bisherige überobligatorische Anstrengungen, auf die das Gemeinwesen im Zuge der Corona-Pandemie dringend angewiesen ist, belohnen und zu weiterem entsprechendem Verhalten anspornen. Dies soll auch eine über den Empfänger der Bonuszahlungen hinausgehende Anreizwirkung enthalten, mit dem Ziel, weitere potenzielle Kräfte für die benötigten Tätigkeiten zu gewinnen. In Berlin erhielten demgegenüber z.B. zumindest die Mitarbeiter in den landeseigenen Kliniken Vivantes und Charité eine Bonuszahlung. Darüber hinaus steht es allerdings den Krankenhäusern frei, überhaupt einen Zuschuss zu bezahlen, wobei die Höhe im Einzelnen dann in ihrem freien Ermessen liegt. Beispielhaft zahlt das Ernst von Bergmann-Klinikum (Potsdam) eine „Helferzulage für das Klinikpersonal“ in Höhe von 900 Euro, nachdem dieser Betrag durch einen Beschluss der Stadtverordnetenversammlung bereitgestellt wurde. Dagegen müssen Pflegekräfte in anderen Kliniken froh sein, wenn ihnen überhaupt Anerkennung zuteilwird.

In einem großen Heidelberger Klinikum, das auch international sehr renommiert ist, mussten die Intensivpflegekräfte dagegen mit jeweils einer Ritter Sport-Schokolade als „Anerkennung“ auskommen und, wollen sie sich einem Infektionstest unterziehen, müssen sie dafür auch noch 50 Euro aus der eigenen Tasche bezahlen. In einem anderen Bereich des gleichen Klinikums erhielt das Intensivpflegepersonal dagegen „immerhin“ jeweils eine Taschenlampe als „besondere Wertschätzung“, damit z.B. im Falle eines Stromausfalles die zu beatmenden Corona-Patienten auch tatsächlich auf der Infektionsstation aufgefunden werden können.

Solche Verhaltensweisen sind für Deutschland absolut beschämend! Beschämend ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Vorgehensweise des Bundesgesundheitsministeriums in diesen Zeiten. Es wäre deshalb nicht verwunderlich, wenn im Falle einer neuen „Welle“ und damit verbunden neuer Krankenhausfälle auch noch in „geballter Anzahl“ viele Intensivpflegekräfte in den Krankenhäusern „ausfallen“ würden und die Patienten sich

in letzter Konsequenz selbst überlassen blieben. Soweit zu dem „vielgepriesenen“ deutschen Gesundheitssystem. Deshalb bringt es eine deutsche extrem frustrierte Klinik-Pflegekraft auch so zutreffend auf den Punkt: „Einen Applaus könnt ihr euch sonst wohin stecken“ (*Nina Böhmer* in ihrer sehr lesenswerten Buchpublikation aus der Praxis, 2020).

Eine „Dauerlösung“ ist im Übrigen die Prämienlösung, wobei die Prämien offensichtlich auch noch nicht einmal bei allen Adressaten angekommen sind, dagegen nicht, wenn es um die grundsätzlich angemessene Entlohnung der Pflegekräfte in Alten- und Pflegeheimen geht, über die ebenfalls schon lange Jahre kontrovers diskutiert wird. Hier muss – unabhängig von Corona – endlich eine vertretbare Lösung gefunden werden, um diesen Berufsstand wieder insgesamt „attraktiver“ und „ausübbarer“ – trotz oder gerade wegen seiner Risiken – zu machen.

Angeblich sind die Krankenhäuser und Kliniken gegen eine mögliche zweite Welle oder gar dritte Welle durch neuerliches massives Ansteigen der Corona-Infektionen „gut“ oder zumindest „besser“ gerüstet wie bei Ausbruch der Pandemie.<sup>112</sup> Dies wird sich hoffentlich nicht wirklich herausstellen müssen, es sei denn, die „Unvernunft“ in Teilen der deutschen Bevölkerung bei „Auskosten“ der weiteren Lockerungen führt zu nicht mehr beherrschbaren neuen regionalen „Hotspots“, die ggf. über die Landesgrenzen hinaus Wirkung zeigen und vorstehende Aussage damit einer „Verifizierung“ unterziehen.

## **2. „Corona“ und „Recht“, insbesondere die Grundrechte**

### **a) Befassung des Rechts mit „Corona“ mit einem Fokus auf das Strafrecht**

„Corona“ hat – gerade auch nach den zwischenzeitlichen Lockerungen – nahezu alle gesellschaftlichen Bereiche nach wie vor „fest im Griff“, was in den betroffenen Bereichen zugleich zu einer Reihe von teilweise erheblichen

---

<sup>112</sup> FAZ Online, Krankenhauspräsident sieht Kliniken weiter gut gerüstet, 23.04.2020, abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/gesundheit/coronavirus/krankenhauspraesident-sieht-kliniken-fuer-corona-krise-weiter-gut-geruestet-16739680.html>; Deutsches Ärzteblatt, Virologen: Deutschland könnte zweiter Coronawelle entgehen, 29.05.2020, abrufbar unter: <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/113320/Virologen-Deutschland-koennte-zweiter-Coronawelle-entgehen>; Deutsches Ärzteblatt, COVID-19: Krankenhäuser sehen sich für zweite Welle gerüstet, 07.07.2020, abrufbar unter: <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/114461/COVID-19-Krankenhaeuser-sehen-sich-fuer-zweite-Welle-geruestet>; *Sartori*, Wie sich künftige Pandemien besser meistern lassen, Deutschlandfunk vom 07.07.2020, abrufbar unter: [http://www.deutschlandfunk.de/lehren-aus-der-coronakrise-wie-sich-kuenftige-pandemien.709.de.html?dram:article\\_id=480094](http://www.deutschlandfunk.de/lehren-aus-der-coronakrise-wie-sich-kuenftige-pandemien.709.de.html?dram:article_id=480094).

rechtlichen Fragestellungen führt, weshalb es nicht verwundert, dass die juristische Fachliteratur inzwischen „überbordende“ Beiträge zu Einzelfragen anbietet, sodass zeitweilig der Eindruck entsteht, dass es außer von „Corona“ verursachten Rechtsfragen sonst keine rechtlichen Problembereiche mehr gäbe.<sup>113</sup> Diese Rechtsfragen betreffen zunächst überwiegend „Folgen“ von „Corona“ und damit Rechtsbereiche des Arbeitsrechts, des allgemeinen Vertragsrechts, des Mietrechts und auch des Hochschulrechts („digitale Prüfungen“<sup>114</sup>), nur um einige signifikante Beispiele zu benennen.<sup>115</sup> Hiervon zu unterscheiden sind Rechtsfragen, welche aufgrund gesetzlicher und/oder behördlicher Maßnahmen und Regelungen *unmittelbar* in die Grundrechte eingreifen bzw. sich unmittelbar gegen die Ausbreitung der Pandemie richten.

Zu den Rechtsbereichen, die sich „anlässlich“ Corona mit verschiedenen Fragen zu beschäftigen haben, gehört insbesondere auch das Strafrecht. Hauptthema sind hier die Spuck- und Anhustattacken auf Senioren, Polizisten, aber auch auf „normale“ Mitbürger. Wenn in den Medien zu lesen ist, dass die zuständigen Staatsanwaltschaften gegenüber solchen „Aggressoren“, die „Corona“ zum Begehen von Straftaten missbrauchen, wegen Körperverletzung oder versuchter gefährlicher Körperverletzung ermitteln, ist dies strafrechtlich völlig verfehlt, da hierbei die Frage des Tötungsvorsatzes von vorneherein ausgeblendet wird.<sup>116</sup>

Es gilt deshalb, bei diesem äußerst asozialen und verwerflichen Verhalten zu differenzieren: Wie das Praxisbeispiel aus London belegt, hatte dort ein nachweislich mit COVID-19-Infizierter zwei Bahnangestellte angespuckt, beide wurden infiziert und eine starb an den Infektionsfolgen, welche nachweislich einer Risikogruppe angehörte. Im Unterschied zur Bewertung nach englischem Recht ist in einem solchen Fall nach deutschem Recht der Tötungsvorsatz in Form des sog. bedingten Vorsatzes bzw. in der „billigenden Inkaufnahme“ des Todes der angespuckten oder angehusteten Person kaum zu leugnen. Denn eine nachweislich mit COVID-19 infizierte Person *muss* wissen, dass ihr Anspucken oder Anhusten eines Dritten, ggf. noch mit dem verbalen Hinweis auf „Corona“, grundsätzlich zu einer Lebensge-

---

<sup>113</sup> Vgl. nur beispielhaft die zahlreichen Beiträge im Frühjahr 2020 in den Fachzeitschriften NJW und NVwZ.

<sup>114</sup> Vgl. hierzu *Schermund* im Gespräch mit *Schwartzmann*, Prüfungsrechtliches Harakiri – Was beim digitalen Prüfen rechtlich zu beachten ist, F&L 2020 (Heft 6), 502 f.

<sup>115</sup> Vgl. im Einzelnen näher z.B. *Kroiß* (Hrsg.), Rechtsprobleme durch COVID-19 in der anwaltlichen Praxis, 2020; bereits auch *Kloepfer* (Hrsg.), Pandemien als Herausforderung für die Rechtsordnung, 2011, jew. m.w.N.

<sup>116</sup> Vgl. hierzu *Spörl*, Spucken mit Tötungsvorsatz, LTO vom 15.05.2020, abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/Hintergruende/h/corona-frau-stirbt-nach-Angriff-durch-spucken-london-vorsatz-totschlag-mord>.

fahr führen kann, da inzwischen allgemein bekannt ist, dass Krankheitsverläufe bei COVID-19 nicht nur bei Risikopatienten – also mit speziellen Vorerkrankungen<sup>117</sup> – zum Tode führen können. Insoweit liegt also zweifelsohne zumindest ein bedingter Tötungsvorsatz beim „Anspucker“ oder „Anhuster“ vor, wobei im Einzelfall sogar die Verwirklichung der Tatbestandsmerkmale des Mordes (§ 211 StGB) zu prüfen wären.<sup>118</sup>

Strafrechtliche Ermittlungen wegen Körperverletzung oder gefährlicher Körperverletzung kommen deshalb allenfalls nur in Betracht, wenn ein nachweislich *nicht* mit dem Coronavirus infizierter Täter Dritte durch Anspucken oder Anhusten in Angst und Schrecken versetzen will, eine Verhaltensweise, die gerade in diesen Krisenzeiten das Ausschöpfen des jeweils vorgesehenen Strafmaßes „proviziert“, weil es sich um eine besonders verwerfliche Tat handelt, die eine „abschreckende“ Ahndung erfordert, auch wenn es sich um einen „Ersttäter“ handelt<sup>119</sup>, da es die Gesellschaft in Zeiten einer solchen Pandemie nicht hinnehmen kann, wenn Frustrationen Einzelner in derartige Straftaten gegenüber Schutzbedürftigen, wie Senioren und anderen Risikogruppen, münden. In die gleiche Richtung strafrechtlicher Beurteilung wie bei dem vorher Gesagten geht die Bedrohung von Personen mit „Corona“ durch die Übersendung von Flüssigkeiten, wie z.B. an den bayerischen Ministerpräsidenten *Söder*, den Virologen *Drosten* und den SPD-Gesundheitspolitiker *Lauterbach*. Sollten besagte „Präsente“ nachweislich gesundheits- und lebensbedrohliche Substanzen enthalten, handelt es sich in jedem Fall um ein versuchtes Tötungsdelikt, ggf. sogar um versuchten Mord. Erklärungsversuche für diese Verhaltensweisen – z.B. „Hassdelikt aus Angst“ – mildern dabei nicht die Abscheulichkeit solcher Taten ab, sondern machen vielmehr eine gefährliche Entwicklung deutlich, welche sich bereits bei den „Anti-Corona“-Demos mit ihren zum Teil schon radikalisierten Teilnehmern abzeichnet. Wenn dem Rechtsstaat hier die „Kontrolle“ zu entgleiten droht, hat er bereits verloren. Diese Gefahr wird dabei inzwischen immer größer, wenn etwa „harmlose“ Busfahrer ihre Reisenden auf die Maskenpflicht aufmerksam machen und das Aufsetzen eines Nasen-Mund-Schutzes anmahnen und deshalb von „widerwilligen“ Mitbürgern verprügelt oder gar, wie in Frankreich geschehen, totgeprügelt werden. Oder, wenn polizeiliche Ordnungskräfte, welche staatliche Corona-Maßnahmen durchsetzen sollen, massiv vom jugendlichen „Plebs“ angegriffen und teilweise schwer verletzt werden. Hier muss Deutschland vehement „aufpassen“, da diese Verhaltensweisen durchaus schon als „vor-bürgerkriegsähnliche“ Zustände gewertet werden können.

---

<sup>117</sup> S. bereits o. Fn. 108.

<sup>118</sup> *Spörl* (o. Fn. 116).

<sup>119</sup> Zu den Grundsätzen der Strafzumessung s. grundlegend § 46 StGB.

## b) Rechtliche Regelungen zur Pandemie-Bekämpfung mit unmittelbarem Grundrechtebezug

Zentrales Regelwerk als Grundlage für Präventiv- und Schutzmaßnahmen bei Infektionskrankheiten ist das Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG) vom 29. Juli 2000<sup>120</sup>, zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 19. Juni 2020.<sup>121</sup> Zweck dieses Bundesgesetzes ist es, übertragbaren Krankheiten beim Menschen vorzubeugen, Infektionen frühzeitig und ihre Weiterverbreitung zu verhindern (§ 1). Die Vollzugsverantwortung liegt bei den Ländern (Art. 83 GG), wobei die Länder nach § 32 IfSG ermächtigt werden, Ausführungsverordnungen zu erlassen, welche Ge- und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten nach Maßgabe der §§ 28-31 IfSG enthalten. Dieses Gesetz regelt damit im Wesentlichen den Infektionsschutz als Gebiet der Gefahrenabwehr, gehört also zum Polizeirecht.<sup>122</sup> Maßnahmen, die auf der Grundlage dieses Gesetzes bzw. der Rechtsverordnungen der Länder getroffen werden, müssen deshalb auch den allgemein anerkannten Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit, des Ermessens und der sog. Störerauswahl unter Einschluss der Inanspruchnahme des „Nichtstörers“ Rechnung tragen. Durch die denkbaren konkreten Maßnahmen, wie sie in §§ 28-31 IfSG beschrieben sind, soll ein möglichst einheitliches Vorgehen auf Länderebene gewährleistet werden. § 28 Abs. 1 IfSG beinhaltet denkbare Schutzmaßnahmen und benennt auch zugleich die Grundrechte, die dadurch unmittelbar insoweit eingeschränkt werden. Angesichts der Corona-Pandemie wurden durch das am 27. März 2020 erlassene und am 28. März 2020 in Kraft getretene „Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Tragweite“<sup>123</sup> die Regelungen des § 28 Abs. 1 IfSG novelliert bzw. modifiziert<sup>124</sup>, wodurch verfassungsrechtliche Fragestellungen im Hinblick auf diese Neufassung provoziert wurden.<sup>125</sup>

Die Verfassungsgemäßheit ist aber entsprechend der Auffassung in der Fachliteratur letztlich zu bejahen, da insbesondere das Verhältnismäßigkeitsprinzip als explizit angeordneter „Filter“ in einer hochdynamischen und

---

<sup>120</sup> BGBl. I. S. 145.

<sup>121</sup> BGBl. I. S. 1385.

<sup>122</sup> Vgl. die instruktive Darstellung des „Infektionsschutzgesetzes“ bei Wikipedia, abrufbar unter: <http://de.wikipedia.org/wiki/Infektionsschutzgesetz#weitere-Vorschriften>; aus der Fachliteratur s. *Kießling* (Hrsg.), IfSG, Infektionsschutzgesetz, Kommentar, München 2020 (Erscheinen für September 2020 angekündigt).

<sup>123</sup> Vom 27.03.2020, BGBl. I S. 587.

<sup>124</sup> Die Neufassung ist am 28.03.2020 in Kraft getreten, s. Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes vom 27.03.2020 (ebd.).

<sup>125</sup> Vgl. hierzu ausführl. *Rixen*, Gesundheitsschutz in der Coronavirus-Krise – Die (Neu-)Regelung des Infektionsschutzgesetzes, NJW 2020 (Heft 16), 1097 ff., insbes. 1101 f. m.w.N.

nach wie vor auch entwicklungs-offenen Krise vor übermäßigen Belastungen und somit auch „dauerhaften“ Grundrechtseingriffen schützt.<sup>126</sup>

Bei den durch die Schutzmaßnahmen nach § 28 Abs. 1 IfSG eingeschränkten Grundrechten werden vom Gesetzgeber ausdrücklich die Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG), die Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG), die Freizügigkeit (Art. 11 GG) und die Unversehrtheit der Wohnung (Art. 13 GG) genannt.

Neben den Corona-Verordnungen der Länder mit wechselnden Inhalten und damit verbunden dem Versuch, der „politischen“ Entwicklung der Pandemiebekämpfung Rechnung zu tragen, erfolgen Schutzregelungen, teilweise lediglich ergänzend, auch über sog. Allgemeinverfügungen, z.B. der Kommunen, soweit landesrechtlich zulässig, oder auch Einzelverfügungen, die durchaus „Verschärfungen“ im Unterschied zu den jeweiligen Regelungen in der betreffenden Landes-Corona-Verordnung enthalten können.<sup>127</sup>

### c) Grundrechtseingriffe und Rechtfertigung

Durch die – temporären – Lockdown-Entscheidungen von Bund und Ländern zur Eindämmung der Pandemie in Form von verordneten Kontaktverboten und Ausgangsbeschränkungen sowie auch den damit verbundenen Betriebsschließungen erfolgten zweifellos durchaus erhebliche bzw. massive und unmittelbare Eingriffe in die Grundrechte<sup>128</sup>, wobei im Einzelnen insbesondere betroffen sind: Art. 2 Abs. 1, Abs. 2 Satz 2 GG (Allgemeine Handlungsfreiheit, Freiheit der Person, wobei hier ausdrücklich nur die körperliche Bewegungsfreiheit gemeint ist), Art. 4 Abs. 2 GG (Religionsausübungsfreiheit, z.B. in Form von gemeinsamen Gottesdiensten), Art. 8 Abs. 1 GG (Versammlungsfreiheit), des weiteren Art. 11 GG (Freizügigkeitsrecht) und Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG (Berufsausübungsfreiheit, z.B. im Zusammenhang mit dem Betreiben eines Geschäfts, das durch den verordneten „Lockdown“ geschlossen werden muss).

Für die Rechtfertigung solcher Eingriffe ist primär der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz heranzuziehen, wonach die konkrete grundrechtseingreifende Maßnahme geeignet, erforderlich und angemessen sein

---

<sup>126</sup> So zutreffend auch *Rixen*, ebd., 1101.

<sup>127</sup> *Rixen*, ebd., 1101 m.w.N.; zur Frage der Verfassungswidrigkeit vor allem von Ausgangsbeschränkungen und Kontaktverboten in den jeweiligen Corona-Verordnungen s. ausführlich *Guckelberger*, NVwZ 2020, 607 ff. m.w.N.

<sup>128</sup> Vgl. nur beispielhaft *Rixen*, ebd., 1098 m.w.N.; auch *Lepsius*, Vom Niedergang grundrechtlicher Denkkategorien in der Corona-Pandemie, Verfassungsblog vom 06.04.2020, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/vom-niedergang-grundrechtlicher-denkkategorien-in-der-corona-pandemie>.

muss.<sup>129</sup> Gemeint ist damit: „Geeignet“ ist eine staatliche Maßnahme, wenn sie prinzipiell das avisierte Ziel zu erreichen vermag, „erforderlich“ ist sie, wenn kein anderes, milderes Mittel zur Zielerreichung zur Verfügung steht bzw. in Betracht kommt; „angemessen“ ist die Maßnahme, wenn Mittel und Zweck in einem angemessenen Verhältnis stehen, das heißt mit dem konkreten Mitteleinsatz adäquat auf die Zielerreichung hingearbeitet werden kann, ohne dabei, um es salopp zu formulieren, „mit Kanonen auf Spatzen zu schießen“.

Unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes mussten inzwischen die Gerichte zahlreiche Bürgeranträge (sog. einstweilige Rechtsschutzanträge)<sup>130</sup> u.a. zu den Themen Ausgangsbeschränkung, Versammlungsverbot (z.B. im Hinblick auf Demonstrationen, aber auch zur Abhaltung von gemeinsamen Gottesdiensten), Maskenpflicht, Kontaktverbot, aber auch zur „800 m<sup>2</sup>-Regelung“ bei Läden und deren Verkaufsflächen verbescheiden, wobei die meisten zurückgewiesen wurden, aber die Gerichte im Einzelfall auch dort zugunsten des Antragstellers votieren, wo sie der Auffassung sind, dass das konkrete staatliche Verbot zu weit geht. Den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und der Verfassungsgerichte der Länder kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung zu.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> Vgl. im Einzelnen z.B. *Albrecht/Küchenhoff*, Staatsrecht (o. Fn. 54), § 9 Rn. 168 ff. m.w.N.

<sup>130</sup> Es ist die Rede von über 1000 „Klagen“, vgl. z.B. *Junginger*, Corona hält die Justiz in Atem: Mehr als 1000 Klagen gegen Maßnahmen, Augsburger Allgemeine vom 27.05.2020, abrufbar unter: <https://www.augsburger-allgemeine.de/politik/Corona-haelt-die-Justiz-in-Atem-Mehr-als-1000-Klagen-gegen-Massnahmen-id57448626.html> (gemeint sind offensichtlich die einstweiligen Rechtsschutzverfahren).

<sup>131</sup> Vgl. aus den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts z.B. BVerfG, Beschluss vom 19.03.2020 Az.: 2 BvR 474/20 (einstweilige Anordnung betreffend die Aufhebung eines Hauptverhandlungstermins wegen Gefahr einer Corona-Infektion abgelehnt); BVerfG, Beschluss vom 20.03.2020 Az.: 1 BvR 661/20 (unzulässiger Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen ein infektionsschutzrechtliches Versammlungsverbot); BVerfG, Beschluss vom 07.04.2020 Az.: 1 BvR 755/20 = NJW 2020 (Heft 20), 1429 ff. (Ablehnen des Erlasses einer einstweiligen Anordnung gegen Bayerische Verordnung über Ausgangsbeschränkungen bzw. Infektionsschutzmaßnahmen anlässlich der Corona-Pandemie); BVerfG, Beschluss vom 09.04.2020 Az.: 1 BvR 802/20 (erfolgloser Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen Regelungen einer infektionsschutzrechtlichen Rechtsverordnung des Freistaats Bayern); BVerfG, Beschluss vom 10.04.2020 Az.: 1 BvQ 30/20 (Ablehnung eines unzulässigen Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen die Corona-Verordnungen der Länder); BVerfG, Beschluss vom 10.04.2020 Az.: 1 BvQ 31/20 (Ablehnung eines mit dem Angebot von Schutzvorkehrungen verbundenen Antrags auf vorläufige Zulassung öffentlicher Gottesdienste in einer Kirche in Berlin); BVerfG, Beschluss vom 15.04.2020 Az.: 1 BvR 828/20 (Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen Versammlungsverbot teilweise erfolgreich); aus den Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte („Verfassungsgerichtshöfe“) s. z.B. VerfGH Nordrhein-Westfalen (NRW), Beschluss vom 19.03.2020 Az.: VerfGH 28/20.VB-3 (erfolglose Verfassungsbeschwerde hinsichtlich unterschiedlicher Behandlung von Schulunterricht einerseits und Schul- bzw. Betriebspraktika andererseits im Hinblick auf Corona-Eindämmungsmaßnahmen; die Möglich-

Ungeachtet der großen Leistung der Gerichte bei der Bewältigung der „Corona-Prozessflut“ wäre es aber verfehlt, flugs schon deshalb zu behaupten, wie in der Presse zu lesen, dass die Justiz gezeigt habe, dass der Rechtsstaat gesund sei.<sup>132</sup> Mitnichten ist er dies, da zum „Rechtsstaat“ gerade auch Exekutive und Legislative sowie eine Vielzahl verfassungsrechtlicher Grundsätze gehören, welche – wie etwa das Gewaltenteilungsprinzip – von der Exekutive bzw. den ihr zuzurechnenden politischen Entscheidern gern missachtet bzw. „ausgehebelt“ werden.<sup>133</sup> Was aber die Gerichtsbarkeit in der Pandemie trotz ihrer eigenen Probleme durch ihre Rechtsprechung gezeigt hat, ist, dass der Rechtsstaat zumindest nicht „tot“ ist, wie zuweilen behauptet wird<sup>134</sup>, sondern noch „quicklebendig“ mit all seinen Schwächen und Unzulänglichkeiten.

Gerade mit den verfassungsrechtlichen Fragen aufgrund der erheblichen Grundrechtseinschränkungen, insbesondere im Zusammenhang mit dem „Lockdown“, haben sich etliche „vermeintliche“, aber auch „tatsächliche“ Verfassungsrechtsexperten, darunter renommierte Staats- und Verfassungsrechtler, beschäftigt<sup>135</sup> und kommen überwiegend zu dem Ergebnis nicht verfassungsrechtlich gerechtfertigter Grundrechtseingriffe durch die getroffenen Corona-Maßnahmen, insbesondere in Form des „Lockdown“.<sup>136</sup> Die von besagten Rechtsexperten angeprangerte Verfassungswidrigkeit

---

keit einer Grundrechtsverletzung wurde lt. Gericht nicht dargelegt); BayVerfGH, Entscheidung vom 26.03.2020 Az.: Vf.6-VII-20 (Bayerische Verordnung über eine vorläufige Ausgangsbeschränkung anlässlich der Corona-Pandemie nicht verfassungswidrig); VerfGH NRW, Beschluss vom 06.04.2020 Az.: VerfGH 33/20.VB-2 (Verfassungsbeschwerde, Erlass einer einstweiligen Anordnung, Kontaktverbot, Normenkontrolle, Rechtswegerschöpfung); VerfGH des Landes Berlin, Beschluss vom 14.04.2020 Az.: VerfGH 50 A/20 (erfolgloser einstweiliger Rechtsschutzantrag eines Rechtsanwalts im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie); VerfGH des Saarlandes, Beschluss vom 28.04.2020 Az.: Lv7/20 (Außervollzugsetzung der Ausgangsbeschränkung in der 2. Verordnung zur Änderung der saarländischen Corona-Verordnung vom 16.04.2020).

<sup>132</sup> So *Junginger*, Die Justiz hat gezeigt, dass der Rechtsstaat gesund ist, Augsburger Allgemeine vom 26.05.2020, abrufbar unter: <https://www.augsburger-allgemeine.de/politik/Die-Justiz-hat-gezeigt-dass-der-Rechtsstaat-gesund-ist-id57448711.html>.

<sup>133</sup> Vgl. hierzu wiederum z.B. den Beitrag von *Knopp/Hofmann*, NVwZ 2020 (o. Fn. 13), mit „eindrucksvollen“ Beispielen und m.w.N.

<sup>134</sup> Vgl. *Knopp/Hofmann*, ebd., 987 unter Fn. 75 mit Hinweis auf *Kaiser* (o. Fn. 10).

<sup>135</sup> Vgl. z.B. *Schmitt*, Verfassungswidrigkeit landesweiter Ausgangsverbote, NJW 2020 (Heft 23), 1626 ff. m.w.N.; *Lepsius* (o. Fn. 128); *Janisch/Richter* im Interview mit *Papier*, „Selbst in Kriegszeiten werden die Grundrechte nicht angetastet“, Südde. Zeitung vom 01.04.2020, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/coronavirus-grundrechte-freiheit-verfassungsgericht-hans-juergen-papier-1.4864792?reduced=true> sowie „Erosion des Rechtsstaats“, Verfassungsrechtler *Papier* sieht Grundrechte in der Corona-Krise massiv bedroht, Südde. Zeitung vom 02.04.2020, S. 2; s. ferner auch *Glaab/Schwedler*, Besuchseinschränkungen in Pflegeheimen wegen Corona, NJW 2020 (Heft 24), 1702 ff. m.w.N.

<sup>136</sup> S. o. Fn. 128 sowie dort *Lepsius*, der etwas „überzeichnet“ in diesem Zusammenhang feststellt: „Der Rechtsstaat ist schwer beschmutzt. Die rechtsstaatliche Hygiene muss dringend wieder hergestellt werden, sonst droht hier das größte Infektionsrisiko.“

verschiedener legislativer Maßnahmen in den Corona-Verordnungen wird das Virus nicht beeindrucken, vielmehr müssen wir, wie es auch schon mehrfach durch die Bundeskanzlerin formuliert wurde, im Alltag mit „Corona“ leben und uns dementsprechend auf immer wiederkehrende Beschränkungen einstellen, bis ein Impfstoff oder zumindest ein Medikament oder mehrere Medikamente zur Behandlung von COVID-19-Patienten entwickelt worden sind.

Bevor man sich ins verfassungsrechtliche Argumentationsgetümmel stürzt und darin hinfällt, sollte man sich vorab noch einmal Klarheit über die Ausgangslage bei Ausbruch der Pandemie in Deutschland Ende Januar 2020 verschaffen<sup>137</sup>, die zunächst Ende März 2020 zu dem „Lockdown“ in Form einzelner Maßnahmen, vor allem in den Länderverordnungen verankert, führte. Zu diesem Zeitpunkt war ein „Wissen“ zu COVID-19 nicht vorhanden, die Corona-Pandemie überrollte schlichtweg Deutschland bzw. die Welt. Aktuell hat die Wissenschaft aufgrund etlicher Studien ihre anfängliche „Unwissenheit“ zumindest auf einen Erkenntnisstand gebracht, der den Umgang mit COVID-19 etwas einfacher und gezielter macht, ohne dass jetzt schon allerdings behauptet werden könnte, dass das Virus in seinen verschiedenen Facetten tatsächlich erforscht sei, vor allem auch im Hinblick auf seine medizinischen Folgen nach „Genesung“ von einer Infektion und dass es „unter Kontrolle wäre“. Hinzu kommt, dass sich verschiedene medizinische Studien widersprechen bzw. zu jeweils anderen Schlussfolgerungen gelangen. Mit der hier beschriebenen Ausgangslage werden die primär zum Handeln aufgerufenen politischen Entscheider konfrontiert, die gerade die wissenschaftlichen Erkenntnisse dringend benötigen, um sie zur Grundlage ihrer konkreten Entscheidungen machen zu können. In dieser Situation „relativer Hilflosigkeit“ Ende März 2020 war – wie in anderen europäischen Ländern, insbesondere aber im Virus-Ursprungsland China – vorherrschende medizinische Meinung, gerade auch des RKI, dass es darauf ankomme, Infektionsketten zurückzuverfolgen und gegenüber der Virusausbreitung „Zeit zu gewinnen“, um das deutsche Gesundheitssystem nicht zu überfordern, indem durch drastische – grundrechtseinschränkende – Maßnahmen die Anzahl der behandlungsbedürftigen Neuinfektionen und zugleich auch die potenzielle Sterberate gesenkt werden sollte. Dabei wird hier nur der Vollständigkeit halber darauf hingewiesen, dass das Virus – zeitversetzt – im Frühjahr 2020 z.B. die Nachbarländer Italien und Spanien noch mit weitaus größerer Wucht als Deutschland nahezu bis zum kompletten staatlichen Kollaps getroffen hat und diese Länder noch weitaus schär-

---

<sup>137</sup> Vgl. die Darstellung bei Wikipedia, COVID-19-Pandemie in Deutschland, abrufbar unter: [https://de.wikipedia.org/wiki/COVID-19-Pandemie\\_in\\_Deutschland](https://de.wikipedia.org/wiki/COVID-19-Pandemie_in_Deutschland).

ferre Maßnahmen als Deutschland zur Eindämmung der Pandemie zum Einsatz bringen mussten.<sup>138</sup> Wenn unter derartigen Voraussetzungen unter gleichzeitiger Zugrundelegung des seinerzeitigen Wissensstandes zu COVID-19 bei den beschlossenen Eingriffen auch primäres Ziel die Vermeidung der Überforderung des Gesundheitssystems gewesen ist mit dem Lebensschutz als „mittelbarer“ Effekt<sup>139</sup>, sind die in den Länderverordnungen zum „Lockdown“ verankerten Beschränkungen unter Heranziehung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und unter Berücksichtigung der äußerst geringen Erkenntnisse zu der Virusinfektion im Frühjahr 2020, resp. im März 2020, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, da Abwägungsmängel nicht ersichtlich sind.<sup>140</sup>

Die Gefahr der Überforderung des Gesundheitswesens und der grundgesetzliche Lebens- und Gesundheitsschutz stehen dabei vielmehr in einem untrennbaren „Zielverhältnis“ im Hinblick auf die Eingriffsrichtung. Bei Art. 2 Abs. 2 GG handelt es sich insoweit um ein „Mastergrundrecht“, denn – so das Bundesverfassungsgericht<sup>141</sup> – das Leben „stellt innerhalb der grundgesetzlichen Ordnung einen Höchstwert dar“, wobei das Grundrecht auch im Bereich der körperlichen Unversehrtheit ein besonderes Gewicht hat.<sup>142</sup> Wie andere Grundrechte – aus ihrem historischen Verständnis heraus – enthält Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG primär ein Abwehr- bzw. Freiheitsrecht, weist aber auch ausgeprägte Leistungs- bzw. Schutzgehalte auf.<sup>143</sup> So ergibt sich aus dieser Grundrechtsnorm für den Staat die Pflicht, „das Leben ... des Einzelnen zu schützen, das heißt vor allem, es auch vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten anderer zu bewahren“<sup>144</sup>. Der Schutz muss

---

<sup>138</sup> S. zur Verbreitung des Virus in Europa European Centre for Disease Prevention and Control, Covid-19 situation update for the EU/EEA and the UK, as of 14 July 2020, abrufbar unter: <https://www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019-ncov-eueea>; s. etwa zu den in Italien getroffenen Maßnahmen *Hornig*, Italien verschärft Kampf gegen Corona, SPIEGEL Politik vom 18.03.2020, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/ausland/italien-verschaerft-kampf-gegen-corona-a-9feef420-99e2-47cd-a2de-366f0e0fbdef> und zu den in Spanien getroffenen Maßnahmen Wikipedia, COVID-19-Pandemie in Spanien, abrufbar unter: [https://de.wikipedia.org/wiki/COVID-19-Pandemie\\_in\\_Spanien#Historie\\_und\\_Ma%C3%9Fnahmen](https://de.wikipedia.org/wiki/COVID-19-Pandemie_in_Spanien#Historie_und_Ma%C3%9Fnahmen).

<sup>139</sup> Vgl. auch *Lepsius* (o. Fn. 128).

<sup>140</sup> So auch z.B. *Evangelisch.de*, Staatsrechtler Battis: Ausgangssperren sind verfassungskonform, 19.03.2020, abrufbar unter: <https://www.evangelisch.de/inhalte/167425/19-03-2020/Staatsrechtler-battis-ausgangssperren-sind-verfassungskonform>; *Battis* im Interview mit *Herholz*, Jetzt werden viele Rechte eingeschränkt, Rhein-Neckar-Zeitung vom 19.03.2020, abrufbar unter: [https://www.rnz.de/politik/hintergrund\\_artikel,-coronakrise-jetzt-werden-viele-rechte-eingeschraenkt\\_arid,505235.html](https://www.rnz.de/politik/hintergrund_artikel,-coronakrise-jetzt-werden-viele-rechte-eingeschraenkt_arid,505235.html).

<sup>141</sup> BVerfGE 49, 24, 53; 115, 118, 139.

<sup>142</sup> BVerfGE 128, 282, 302.

<sup>143</sup> Vgl. z.B. *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Kommentar, 16. Aufl. 2020, Art. 2 Rn. 91 ff. m.w.N.

<sup>144</sup> BVerfGE 115, 320, 346; 77, 170, 214.

„angemessen und wirksam“ sein<sup>145</sup>, wobei die Schutzpflicht zudem zugunsten der körperlichen Unversehrtheit besteht.<sup>146</sup> Die Pflicht greift außerdem zugunsten besonders empfindlicher Personengruppen, hier etwa zugunsten der zu schützenden Risikogruppen i.S.d. Klassifikation des RKI. Die Schutzpflicht kann sogar im Einzelfall freiheitsentziehende Maßnahmen gebieten.<sup>147</sup> Jedenfalls rechtfertigt die Schutzpflicht die Einschränkung anderer Grundrechte allerdings nur auf der Grundlage gesetzlicher Regelungen, wobei der Staat bei der Erfüllung seiner Schutzpflicht einen erheblichen Spielraum hat.<sup>148</sup> Gleichwohl dürfen die Regelungspflichten des Gesetzgebers nicht „überdehnt“ werden.<sup>149</sup> Im vorliegenden Kollisionsfall der zu schützenden Gesundheit und des Lebens, vor allem auch der Angehörigen von Risikogruppen, durch verordnete Eingriffe z.B. in die Grundrechte der Versammlungsfreiheit oder der Religionsausübungsfreiheit schlägt die Abwägung zugunsten solcher Schutzmaßnahmen aus, wobei allerdings der Ordnungsgeber, hier die Länder, die Zeitdauer solcher Eingriffsmaßnahmen zu beachten haben. Denn je länger ein massiver Grundrechtseingriff dauert, desto höher sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die vorzunehmende Abwägung, gerade auch unter Angemessenheitsaspekten. In diesem Sinne haben die Verfassungsgerichte geprüft und – worauf schon hingewiesen wurde – die meisten Anträge auf Aussetzung verordnungsbezogener Maßnahmen (Eingriffe) zurückgewiesen.<sup>150</sup> Dies gilt insbesondere und beispielhaft für die Frage der Verfassungswidrigkeit bundesweiter Ausgangsverbote bzw. genauer: Ausgangsbeschränkungen, wobei in Bayern als einem der „Hotspot“-Bundesländer die intensive Einschränkung bei der körperlichen Bewegungsfreiheit und damit der Eingriff in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG länderübergreifend betrachtet am längsten währte.<sup>151</sup> Insgesamt 46 Tage lang dauerte besagte Ausgangsbeschränkung in Bayern, die am 21. März 2020 zunächst befristet in Kraft trat und mehrmals verlängert wurde, bis sie mit Ablauf des 5. Mai 2020 außer Kraft getreten ist.<sup>152</sup> Während der ersten Befristungsphase war der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH bzw. VGH München) mit dem Antrag (einstweiliger Rechts-

---

<sup>145</sup> BVerfGE 88, 203, 254.

<sup>146</sup> *Jarass/Pieroth*, GG, Kommentar (o. Fn. 143), Art. 2 Rn. 91 m.w.N.

<sup>147</sup> BVerfGE 130, 372, 389.

<sup>148</sup> Vgl. z.B. BVerfGE 56, 54, 80 ff.; 79, 174, 202; 85, 191, 212.

<sup>149</sup> Vgl. etwa *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Kommentar (o. Fn. 143), Art. 2 Rn. 92 m.w.N.; ähnlich *Horn*, in: *Stern/Becker* (Hrsg.), *Grundrechte-Kommentar*, 2. Aufl. 2016, Art. 2 Rn. 83; s. z.B. auch die abweichende Meinung der Richter *Mahrenholz* und *Sommer* zum Urteil des BVerfG vom 28.05.1993 Az.: 2 BvF 2/90 u.a. = NJW 1993, 1751 ff., welche eine Überdehnung der Schutzpflicht erkennen wollen, s. NJW 1993, 1751 ff., 1777.

<sup>150</sup> S. auch o. Fn. 131.

<sup>151</sup> Vgl. *Schmitt*, NJW 2020, 1627 m.w.N.

<sup>152</sup> Verordnung des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 24.03.2020 sowie *Schmitt*, ebd.

schutzantrag) eines Bürgers auf Außervollzugsetzung mehrerer Bestimmungen der Bayerischen Corona-Verordnung, darunter auch besagter Ausgangsbeschränkung, befasst, der diesen Antrag mit Beschluss vom 30. März 2020 nach der für solche Anträge erforderlichen „summarischen Prüfung“ aber abgelehnt hat.<sup>153</sup> Die Argumentation des obersten Bayerischen Verwaltungsgerichts spiegelt dabei – beispielhaft für andere Gerichte – durchaus auch das Dilemma wider, in dem sich Politik wie Gerichte zu Beginn der Pandemie bzw. des „Lockdown“ befunden haben. So stehen den Gerichten letztlich ebenfalls nur die gleichen Erkenntnisse, wenn überhaupt, zur Pandemieentwicklung bzw. dem „Verhalten“ des Virus zur Verfügung wie den politischen Entscheidern, die wiederum ihre Erkenntnisse aus der Wissenschaft, vor allem aber aus dem RKI beziehen. Unter Heranziehung und Prüfung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zur Frage der Verhältnismäßigkeit der verordneten Ausgangsbeschränkung insgesamt kommt der BayVGH zu folgenden Feststellungen:

- „Die Eignung des mit der Verhängung eines präventiven Ausgangsverbots mit Erlaubnisvorbehalt zur Verfolgung des durch § 1 Abs. 1 IfSG vorgegebenen Ziels – Vorbeugung übertragbarer Krankheiten beim Menschen, frühzeitige Erkennung von Infektionen und Verhinderung ihrer Weiterverbreitung – ist nicht zweifelhaft. Nach den Feststellungen des Robert Koch-Instituts vom 26. März 2020 ([https://www.rki.de/de/content/infAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus-Risikobewertung.html](https://www.rki.de/de/content/infAZ/N/Neuartiges_Coronavirus-Risikobewertung.html)), das nachdrücklich eine Reduzierung von sozialen Kontakten mit dem Ziel der Vermeidung von Infektionen im privaten, beruflichen und öffentlichen Bereich sowie eine Reduzierung der Reisetätigkeit empfiehlt, ist diese Maßnahme geeignet, das Ziel des Ordnungsgebers, die Weiterverbreitung der übertragbaren Krankheit COVID-19 zu verhindern. Die genannte Einschätzung des Robert Koch-Instituts und damit die Eignung der Maßnahme in Frage zu stellen, sieht der Senat – zumal im Rahmen des Eilverfahrens – weder Anlass noch Möglichkeiten.“
- „Im Blick auf die Erforderlichkeit der angegriffenen Regelungen kann der Senat zumindest im Rahmen des Eilverfahrens nicht feststellen, dass andere zur Erreichung des Ziels der Verhinderung weiterer Infektionen mit COVID-19 möglicherweise ebenfalls geeignete Regelungsmodelle – wie insbesondere der bundesweit empfohlene Ansatz, den Aufenthalt im öffentlichen Raum nur alleine, mit einer weiteren, nicht im Haushalt lebenden Person oder im Kreis der Angehörigen des eigenen Hausstands zu gestatten... – in ihrer Wirkung dem vom Antragsgegner gewählten Regelungsmodell eines präventiven

---

<sup>153</sup> Beschluss vom 30.03.2020 Az.: 20 NE 20.632.

Ausgangsverbots gleichkommen und daher als milderes Mittel in Betracht zu ziehen sind. In einer durch zahlreiche Unsicherheiten und sich ständig weiterentwickelnde fachliche Erkenntnisse geprägten epidemischen Lage wie der vorliegenden ist dem Ordnungsgeber jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Entwicklung eine Einschätzungsprärogative im Hinblick auf das gewählte Mittel einzuräumen, soweit und solange sich nicht andere Maßnahmen eindeutig als gleich geeignet und weniger belastend darstellen.“

- „Für die Verhältnismäßigkeit der angegriffenen Regelungen in zeitlicher Hinsicht spricht, dass der Ordnungsgeber den Geltungsbereich der Verordnung bis zum Ablauf des 3. April 2020 von vornherein vergleichsweise kurz befristet hat. Unabhängig davon trifft ihn nach Auffassung des Senats im Hinblick auf das Gewicht der mit der Verordnung verbundenen Grundrechtseingriffe aber eine fortlaufende Evaluierungspflicht. Der Ordnungsgeber hat für die Dauer der Gültigkeit der angegriffenen Verordnung ständig zu überwachen, ob deren Aufrechterhaltung noch erforderlich und angemessen ist. Dabei dürften die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit umso strenger werden, je länger die Regelungen schon in Kraft sind. Sollte sich die Unverhältnismäßigkeit einzelner Regelungen herausstellen, wären diese auch vor Ablauf des befristeten Geltungszeitraums unverzüglich aufzuheben.“

Damit spricht das Gericht auch explizit die Zeitdauer der angegriffenen Regelung und die fortlaufende Evaluierungspflicht des Ordnungsgebers im Hinblick auf das Gewicht der mit der Verordnung verbundenen Grundrechtseingriffe an. Unter Berücksichtigung dieser Vorgaben werden die nach der ersten Befristung verordneten jeweiligen Verlängerungen von zwei Wochen in der Literatur als verfassungswidrig angesehen, da bei Zugrundelegung der längsten vom RKI angegebenen Zeitdauer, nach der sich statistisch die Wirksamkeit der Maßnahmen hätten erstmals bewerten lassen – dies wäre ein Zeitpunkt drei Wochen nach Inkrafttreten der Maßnahmen gewesen –, eine Befristung über dieses Datum hinaus schlichtweg der von der vom Gericht dem Ordnungsgeber zugestandenen Einschätzungsprärogative nicht gedeckt sei.<sup>154</sup> Denn spätestens nach Ablauf dieses Zeitraums wäre eine faktenbasierte Bewertung von Geeignetheit und Erforderlichkeit der Maßnahme möglich gewesen.<sup>155</sup>

Der BayVGh beschäftigt sich in seiner Entscheidung des Weiteren mit der Frage der stets vorzunehmenden Abwägung zwischen den Eingriffen in die

---

<sup>154</sup> Vgl. z.B. auch *Schmitt*, NJW 2020, 1627 f. m.w.N.

<sup>155</sup> *Schmitt*, ebd., 1628.

Grundrechte des Normadressaten, also hier des Antragstellers, auf persönliche Freiheit und Freizügigkeit (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 11 GG) und dem Grundrecht behandlungsbedürftiger, teilweise lebensbedrohlich erkrankter Personen aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG – Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit –, wonach sich das zuletzt genannte Grundrecht laut Gericht zutreffend durchsetzt.<sup>156</sup> Das heißt, in einem Abwägungsverhältnis verschiedener Grundrechte ist dem grundgesetzlichen Lebens- und Gesundheitsschutz gegenüber anderen eingriffsbelasteten Grundrechten stets der Vorrang einzuräumen, wobei diese Abwägung in der Pandemie ein intensives Beobachten und fortlaufendes Evaluieren des jeweils sich entwickelnden Pandemiegeschehens durch die politischen Entscheider erfordert, um kurzfristige und „angemessene“, damit rechtmäßige, Maßnahmen ergreifen zu können.

Bereits zeitlich vor der Entscheidung des BayVGH hatte im sog. Popularklageverfahren der Bayerische Verfassungsgerichtshof (BayVerfGH) mit Beschluss vom 26. März 2020 einen Antrag auf vorläufige Außerkraftsetzung der Ausgangsbeschränkung anlässlich der Corona-Pandemie mit dem Hinweis auf eine Folgenabwägung „unter Berücksichtigung des besonderen Gewichts der Einschätzungen des Robert Koch-Instituts“ abgewiesen.<sup>157</sup> Das Gericht argumentiert unter Hinweis auf das epidemiologische Bulletin des RKI vom 19. März 2020 so:

„Demnach ist davon auszugehen, dass die durch § 1 der Verordnung angestrebte Beschränkung von unmittelbaren sozialen Kontakten wahrscheinlich zu einer zumindest vorübergehenden Verringerung von Neuinfektionen und damit einer Verzögerung der Verbreitung des Virus führt und dies wiederum die Wahrscheinlichkeit von vermeidbaren Todesfällen verringert. Selbst wenn man insoweit von einer geringen Wahrscheinlichkeit ausgeht..., überwiegen angesichts der überragenden Bedeutung von Leben und Gesundheit der möglicherweise Gefährdeten die Gründe gegen das Außerkraftsetzen der angegriffenen Verordnung. Die demgegenüber zwar annähernd sichere und ggf. irreversible Einschränkung von Grundrechten durch die angegriffene Verordnung hat insoweit im Rahmen der Folgenabwägung geringeres Gewicht...“.

Auch hier wird dem Lebens- und Gesundheitsschutz vom Gericht gegenüber den Eingriffen in die Grundrechte des Antragstellers Vorrang eingeräumt, basierend auf den zu diesem Zeitpunkt vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen, welche auch als einziger Maßstab dem Gericht für seine Entscheidung vorliegen.

---

<sup>156</sup> BayVGH (o. Fn. 153), Rz. 67.

<sup>157</sup> BayVerfGH, Beschluss vom 26.03.2020 Az.: Vf.6-VII-20.

Unter Beachtung der wissenschaftlichen Erkenntnisse nach dem großflächigen Europa- und auch weltweit durchgeführten Lockdown, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, in Form von Grenzschließungen, Kontaktverboten, Kita- und Schulschließungen u.a. hätten – retropektivisch – nach einer Studie eines britischen Forscherteams vom Imperial College London besagte Lockdown-Maßnahmen bis zum 6. April 2020 rd. 530 Mio. Infektionen allein in sechs Ländern verhindert und in kurzer Zeit so viele Leben gerettet werden können, wie „kein anderes menschliches Unterfangen“.<sup>158</sup>

Dabei dürfen allerdings die schwerwiegenden ökonomischen und sozialen Folgen<sup>159</sup>, welche aus dem „Lockdown“ resultieren, nicht vergessen werden, sie sind letztlich der hohe Preis, den die Staaten, gerade auch Deutschland, und ihre jeweilige Bevölkerung im Rahmen der Pandemiebekämpfung zu zahlen haben.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist des Weiteren auf einen viel diskutierten Beschluss des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes vom 28. April 2020<sup>160</sup> hinzuweisen, der in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert ist. Das Gericht hat hier einer Beschwerde gegen eine vorhergehende Entscheidung, mit der ein einstweiliger Rechtsschutzantrag, gerichtet insbesondere gegen eine Ausgangsbeschränkung nach „bayerischem Vorbild“, abgewiesen worden war, stattgegeben. Das Gericht setzt sich in seiner Entscheidung sehr ausführlich gerade auch mit inhaltlichen Fragen auseinander und begründet sie mit einer sorgfältig anmutenden Argumentation, die aber zugleich verdeutlicht, dass es sich bei der Entscheidung vom 28. April 2020 um eine verfassungsgerichtliche „Momentaufnahme“ handelt, wenn das Gericht bei seiner Argumentation immer wieder und zutreffend auf die zu *diesem* Zeitpunkt vorliegenden Erkenntnisse abstellt.

Das Gericht bezieht sich vorab auf die gegenteiligen, sprich: antragsabweisenden Beschlüsse des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 26. März 2020<sup>161</sup> sowie vom 24. April 2020<sup>162</sup> und des Verfassungsgerichtshofs des

---

<sup>158</sup> Vgl. idowa, Studien: Maßnahmen gegen Corona verhinderten viele Tote, 08.06.2020, abrufbar unter: <https://www.idowa.de/inhalt.lockdown-studien-massnahmen-gegen-corona-verhinderten-viele-tote.c4d9c289-b046-4639-b2fd-cfc168ec833a.html>; *Wighton*, Lockdown and school closures in Europe may have prevented 3.1m deaths, Imperial College London vom 08.06.2020, abrufbar unter: <https://www.imperial.ac.uk/news/198074/lockdown-school-closures-europe-have-prevented>.

<sup>159</sup> S. hierzu die Beiträge von *Linke* und *Jürgens* in dieser Publikation.

<sup>160</sup> Az.: Lv 7/20.

<sup>161</sup> S. o. Fn. 157.

<sup>162</sup> Az.: Vf. 29-VII-20 (keine Außervollzugsetzung der Ausgangsbeschränkungen anlässlich der Corona-Pandemie in der Zweiten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung).

Freistaats Sachsen vom 17. April 2020<sup>163</sup> zu einer mit dem Saarland vergleichbaren Regelung zu Ausgangsbeschränkungen. In einer Gegenüberstellung zur Situation seiner Entscheidung vom 28. April 2020 macht das Gericht allerdings deutlich, dass seine Abwägung auf der zum Zeitpunkt dieser Entscheidung allgemeinen Annahmen beruhen müsse, die auch den politischen Entscheidern vorliegen würden. Danach stellt das Gericht die von den beiden Verfassungsgerichtshöfen in Bayern und Sachsen der Exekutive zugebilligte „weite Einschätzungsprärogative“ nicht grundsätzlich in Frage, weist aber zutreffend darauf hin, dass, je länger die verordnete Ausgangsbeschränkung wirke, desto höher auch die Anforderungen an ihre Rechtfertigung und an ihre Kohärenz mit anderen Regelungen sein müssten.<sup>164</sup> Unter diesen Voraussetzungen verneint der saarländische Verfassungsgerichtshof zum Zeitpunkt seiner Entscheidung die Verhältnismäßigkeit der noch bestehenden Ausgangsbeschränkungen unter Heranziehung der sinkenden Infektionszahlen bzw. der Anzahl der Neuinfektionen sowie verschiedener wissenschaftlicher Aussagen zu dieser konkreten Thematik bei gleichzeitiger Heranziehung des Erkenntnisstandes aus anderen Ländern. Insoweit hält das Gericht die in Streit stehende Ausgangsbeschränkung als besonders einschneidende Maßnahme in betroffene Grundrechte bereits schon nicht mehr für „erforderlich“, weil nach seiner Ansicht durchaus mildere Mittel zur Gegensteuerung einer Pandemieausbreitung in Betracht kämen<sup>165</sup>:

„Es ist nicht auszuschließen, dass die Aussetzung der Ausgangsbeschränkungen mit einer allerdings geringen Wahrscheinlichkeit das Infektionsrisiko erhöhen kann. Dieses Risiko wird – dem System der infektionsschutzrechtlichen Regelungen entsprechend – vermindert, wenn durch Kontakt- und Abstandsgebote sowie durch eine im Saarland neuerdings geltende Maskentragungspflicht Übertragungswege und Übertragungsweiten verringert werden und durch Verbote von zahlenmäßig nicht beschränkten Zusammentreffen weiter bekämpft werden.“

Diese Entscheidung basiert bei genauer Analyse daher ausschließlich auf einem Pandemie-Zeitfenster, das einen temporären Rückgang des Virusgeschehens suggeriert, welches die massive Eingriffsmaßnahme einer Ausgangsbeschränkung in grundgesetzliche Freiheiten nicht mehr als erforderlich und angemessen erscheinen lässt. Im Unterschied hierzu sind aber die zeitlich vorhergegangenen verfassungsgerichtlichen Entscheidungen in

---

<sup>163</sup> Az.: Vf. 51-IV-20 (e.A.) (erfolgloser einstweiliger Rechtsschutzantrag gegen Verbote der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung).

<sup>164</sup> Vgl. unter „C“ der Gründe der Entscheidung.

<sup>165</sup> Vgl. unter „D.I.“ der Gründe der Entscheidung.

Bayern und Sachsen ergangen, welche, insbesondere in Bayern, als Grundlage von einem ganz anderen Erkenntnisstand ausgehen mussten, vor allem, wenn man sich die hohen Infektionszahlen, ungeachtet einmal ihrer Fehleranfälligkeit und der in diesem Zusammenhang stehenden vernachlässigten Dunkelziffer, im von der Pandemie mit am stärksten betroffenen Bundesland im März 2020 anschaut. Insoweit ist unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung und des bisherigen Verlaufs des Pandemiegeschehens die saarländische Entscheidung auch in die übrigen Verfassungsgerichtsentscheidungen ohne Weiteres „einzuordnen“ und nimmt auch nicht die „Sonderstellung“ in der – positiven wie negativen – Diskussion hierzu ein, wie derartige Diskussionen zunächst den Anschein erwecken.

Besagte Entscheidung markiert allerdings einen Wendepunkt in der „Corona-Rechtsprechung“ dergestalt, als die Verwaltungsgerichte teilweise durchaus im Sinne des jeweiligen Antragstellers zu votieren beginnen<sup>166</sup>, etwa bei der Zulassung von Versammlungen (Demonstrationen)<sup>167</sup> oder der Abhaltung gemeinsamer Gottesdienste.<sup>168</sup> Zugleich „mahnt“ der Staatsrechtler *Ulrich Battis* im Hinblick auf die vorgenommenen Lockerungen und damit die schrittweise Aufhebung der tiefgreifenden Grundrechtseingriffe, dass dies erneut zu schwierigen Abwägungen führen werde, was aufgrund der unterschiedlichen Handhabung bei den Ländern letztlich auch eine unterschiedliche Rechtsprechung hervorbringe.<sup>169</sup> Zutreffend weist er in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die wiedererstarkende Geltung der Grundrechte auch katastrophale Folgen haben könne, wie das Beispiel der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Religionsfreiheit<sup>170</sup> zeige.<sup>171</sup> Die Rückkehr zur Normalität birgt – dies ist *Battis* ebenfalls zu entnehmen – die Gefahr einer 2. Infektionswelle, dann gehe alles wieder von vorne los<sup>172</sup>, eine Entwicklung, die aktuell durchaus realistisch erscheint.

---

<sup>166</sup> S. etwa OVG Saarland, Beschluss vom 23.06.2020 Az.: 2 B 222/20; OVG Lüneburg, Beschluss vom 26.06.2020 Az.: 13 MN 236/20; OVG NRW, Beschluss vom 06.07.2020 Az.: 13 B 940/20.NE.

<sup>167</sup> S. etwa OVG NRW, Beschluss vom 26.05.2020 Az.: 15 B 773/20; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 23.05.2020 Az.: 1 S 1586/20; VG Cottbus, Beschluss vom 12.05.2020 Az.: 3 L 215/20.

<sup>168</sup> S. dazu, allerdings im Rahmen der Verfassungsgerichtsbarkeit BVerfG, Beschluss vom 29.04.2020 Az.: 1 BvQ44/20.

<sup>169</sup> Vgl. *Junginger* (o. Fn. 130).

<sup>170</sup> S. o. Fn. 168.

<sup>171</sup> S. *Junginger* (o. Fn. 130).

<sup>172</sup> S. ebd.

#### d) „Abwägungsspirale“

Eines haben „Lockdown“-Maßnahmen in Deutschland, aber auch in den anderen Ländern jedenfalls gezeigt: Die Zahlen der Neuinfektionen und die Sterberate, soweit man diese Zahlen wenigstens als „Indiz“ für die Pandemieentwicklung werten kann<sup>173</sup>, sind zumindest zunächst soweit zurückgegangen, dass auch aus wissenschaftlicher Sicht „Lockerungen“ möglich geworden sind, was ohne „Lockdown“ wohl anders verlaufen wäre, wie das Beispiel Schweden zeigt, wo ohne Einschränkungen hohe Infektionszahlen und eine beachtliche Todesrate zu verzeichnen sind. Politik und Gerichte befinden sich in Deutschland in einer sich stetig drehenden „Abwägungsspirale“ bzw. „Abwägungsmisere“, wenn es um die Frage konkreter Maßnahmen und Eingriffe zum Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung bei gleichzeitigen Grundrechtseinschränkungen aufgrund der Pandemieentwicklung geht. Die epidemiologische Situation ist unberechenbar, niemand kann vorhersagen, wie sich das Virus, auch mit Mutationen, weiterverbreitet. Als absolute „Notbremse“, weil sich diese offensichtlich bewährt und „Lockerungen“ überhaupt erst möglich gemacht hat, kommt bei „virulenten Events“ mit der Gefahr einer „unkontrollierbaren“ und weiteren Ausbreitung des Virus letztlich nur wieder ein „Lockdown“ in Betracht, so geschehen erneut in Nordrhein-Westfalen für die Landkreise Gütersloh und Warendorf nach Ausbreitung des Virus und „Explosion“ der Fallzahlen, ausgehend von dem fleischverarbeitenden Unternehmen „Tönnies“. Gerade am Beispiel der deutschen Fleischindustrie mit ihrer mächtigen Lobby belegt „Corona“ sehr eindrucksvoll bekannte und von der Politik aber bewusst bisher ignorierte Schwächen des deutschen Rechtsstaats. Fehlende Arbeitsschutz- und Hygienemaßnahmen sowie der permanente Einsatz von osteuropäischem Personal mittels „Werkverträgen“ in der Fleischindustrie, bei dessen gleichzeitiger teilweiser menschenunwürdiger Unterbringung auf engstem Raum, haben den nahezu perfekten Nährboden für Infektionen mit COVID-19 und die Ausbreitung des Virus weit über den reinen Betriebsstandort hinaus geschaffen. Dieses Beispiel zeigt, dass das Virus eben nicht nur bezogen auf „regionale“ Ausbrüche so einfach unter Kontrolle gehalten werden kann, wie die Politik meint, sondern sich vielmehr über infizierte Mitarbeiter, die großflächig ihren Wohnsitz um den eigentlichen Betriebsstandort herum haben, insbesondere auch im Ausland, ohne Weiteres auf Dritte übertragen und somit zu einem gefährlichen Aufflackern des Pandemiegeschehens beitragen kann, das sich weit über Nordrhein-Westfalen hinaus erstreckt. Deshalb wurde von dem Virologen *Kekulé* die zögerliche Haltung des NRW-Ministerpräsidenten *Armin Laschet*, der auch als erster mit „Lockerungen“ für Nordrhein-Westfalen bundesweit „vorpreschte“ und geradezu einen Lockerungs-

---

<sup>173</sup> S. o. unter III.1.

wettbewerb der Länder provozierte, im Hinblick auf die Ausrufung des Lockdown für die betroffenen Landkreise und dessen voraussichtliche kurze Dauer für zunächst eine Woche scharf als „fahrlässig“ kritisiert. Nach der Rechtsprechung sind die politischen Entscheider aber auch zu einer – zeitlich – „engmaschigen“ Evaluierung des Pandemiegeschehens mit der jederzeitigen Verpflichtung zur „Nachjustierung“ von behördlichen Maßnahmen verpflichtet, um Grundrechtseingriffe zu rechtfertigen. Der nach dem Infektionsausbruch bei „Tönnies“ regional für die Landkreise Gütersloh und Warendorf verordnete „Lockdown“ mit weitreichenden Kontaktbeschränkungen auf der Grundlage einer ersten bis 30. Juni 2020 befristeten Coronaregionalverordnung hielt einem einstweiligen Rechtsschutzantrag eines betroffenen Bürgers beim OVG Münster (OVG NRW) zwar „noch stand“, denn dieser Antrag wurde mit Beschluss des Gerichts vom 29. Juni 2020<sup>174</sup> zurückgewiesen, da die Abwägung zwischen Grundrechtseingriff durch die betroffene Maßnahme im Verhältnis zu dem damit bezweckten Schutz der Kreisbevölkerung vor einem voraussichtlich unkontrollierten weiträumigen Ausbruch des Virus aufgrund der hohen Anzahl der im Schlachtbetrieb „Tönnies“ positiv getesteten Personen die voraussichtliche Rechtmäßigkeit der Maßnahme ergeben habe. Dagegen votierte das gleiche Gericht *zugunsten* eines weiteren Antragstellers gegen die Verhängung der weitreichenden Kontaktbeschränkungen bis 7. Juli 2020 mittels der zweiten Corona-Regionalverordnung. Mit Beschluss vom 6. Juli 2020<sup>175</sup> und Heranziehung vor allem des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und des Gleichbehandlungsgrundsatzes gab das Gericht dem entsprechenden einstweiligen Rechtsschutzantrag einer GmbH diesmal statt, indem es unter erneuter Zugrundelegung der „zahlenmäßigen“ Entwicklung des Infektionsgeschehens zu dem Schluss kommt, dass ein genereller Lockdown für den gesamten betroffenen Kreis Gütersloh rechtswidrig sei. So hätten sich die Neuinfektionen in den kreisangehörigen Gemeinden äußerst differenziert entwickelt, wonach in einigen Gemeinden auch nur noch wenige Neuinfektionen zum Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts (!) zu verzeichnen seien. Letztlich moniert das Gericht hier, dass der Ordnungsgeber seine Evaluierungsverpflichtung durch gleichzeitige sorgfältige Risikoabwägung nach genauer Beobachtung der Entwicklung des Infektionsgeschehens verletzt hat.

Die deutsche „Abwägungspolitik“ steht jetzt wiederum aktuell vor folgender großer Herausforderung: Den gewährten und zunehmenden Lockerungen mit dem Versuch, in den „Normalbetrieb“ zurückzukehren, steht die durchaus begründete Furcht einer 2. Infektionswelle gegenüber, ausgelöst durch sich verselbstständigende „Hotspots“ wie z.B. in den Fleischbetrieben (ins-

---

<sup>174</sup> Az.: 13 B 911/20 NE.

<sup>175</sup> Az.: 13 B 940/20 NE.

besondere in NRW), bei Feiern von Großfamilien (z.B. Göttingen) und größeren Partys (z.B. Berlin-Neukölln). Die Zahlen der Neuinfektionen in Deutschland begannen im Juni 2020 wieder rasant zu steigen, ebenfalls die R-Werte (mit 4- und 7-Tage-Rhythmus), die Gefahr einer Rückkehr der Pandemie mit voller Wucht wird dadurch realer, zumal auch die Schulen und Kitas wieder geöffnet und so in die „Normalität“ geführt werden sollen, gegen die massiven Widerstände z.B. des deutschen Philologenverbandes, der nach der Sommerpause durch diese Maßnahme ausgelöste „Superspreading-Events“ befürchtet mit unabsehbaren Folgen. Aber auch die jetzt wieder möglichen Urlaubsreisen ins Ausland bergen nicht unterschätzbare Gefahren. Der Leiter des RKI warnt in dieser Situation nicht zu Unrecht davor, dass das Virus, bekomme es eine Chance zu seiner Ausbreitung, diese „nutze“, wobei auch, wie sich bereits zeigt, die Einschleppung aus dem Ausland in Betracht komme. Nur, diese „Weisheit“ ist nahezu allen Viren eigen bzw. gehört zu ihrer „Natur“. Zu den im Juni 2020 wieder gestiegenen Zahlen in Deutschland argumentiert das RKI, dass diese wohl durch den Ausbruch in verschiedenen Gebieten/Bereichen, also durch die o. benannten „Hotspots“, wesentlich mit beeinflusst seien. Bilder zu Massenprotesten, z.B. in München und Berlin mit mehreren tausend Demonstranten gegen den Rassismus anlässlich des offensichtlich durch Polizeigewalt zu Tode gekommenen Afroamerikaners *George Floyd* in den USA in Form von dichtgedrängten Menschenmassen nach erheblicher „Lockerung“ des ursprünglichen Versammlungsverbots lässt „nacktes Grauen“ aufkommen, zugleich aber auch Unverständnis gegenüber der schon naiv anmutenden Annahme der jeweiligen politischen Entscheider, die deutsche Bevölkerung würde „vernunftbezogen“ dem Abstandsgebot von 1,5 m und der Maskentragungspflicht bei derartigen Events Folge leisten. Insoweit steht bei solchen Ereignissen zu befürchten, dass die weitgehenden „Lockerungen“ erneut nicht nur regionale, sondern auch wieder flächendeckende „Lockdowns“ provozieren mit weitaus drastischeren Folgen für die Wirtschaft und das soziale Leben als noch bei dem ersten großen Lockdown im März/April 2020, seinerzeit je nach Bundesland auch zeitversetzt und mit unterschiedlicher Intensität. Krawalle wie in Stuttgart könnten demnach als Forum der „Frustbewältigung“ Alltag werden und bei versagenden Kontrollmechanismen, die hier unmittelbar zum Einsatz gelangen müssten, im schlimmsten Fall sogar in bürgerkriegsähnliche Zustände münden. Bei dem Verdacht der Entwicklung regionaler „Hotspots“ gilt es daher, nicht erst seitens der zuständigen politischen Entscheider die weitere Entwicklung nur zu beobachten und „herumzulavieren“, sondern gleich die erforderlichen Maßnahmen, ggf. auch die Notbremse des „Lockdown“ zu ergreifen, um so eine neuerliche flächendeckende Ausbreitung der Infektionen zu verhindern. Das konkrete (verfassungs-)rechtliche Risiko, das bei einer derartigen Handlungsweise besteht, ist allerdings – gerade in Anbetracht der Rechtsprechung –, dass

das „zeitliche Maß“ und die Intensität der jeweiligen Lockdown-Maßnahme nicht als „verhältnismäßiger“ Grundrechtseingriff zu werten wäre und in neuen gerichtlichen Auseinandersetzungen, die zu erwarten sind, daher auch nicht „hält“. Der ursprüngliche, beim ersten flächendeckenden „Lockdown“ in den Bundesländern den jeweiligen Gesetzgebern noch von der Rechtsprechung zugestandene „weite Einschätzungsspielraum“ hat sich also in der Entwicklung der „Corona-Rechtsprechung“ immer mehr zu einer „engmaschigen Evaluierungspflicht“ hinsichtlich verordneter Lockdown-Maßnahmen verdichtet, wonach der Ordnungsgeber verfassungsrechtlich verpflichtet ist, in kurzen Zeitabständen die Verhältnismäßigkeit seiner Grundrechtseingriffe auf ihren (rechtlichen) Bestand hin zu überprüfen durch Hinzuziehung und Anwendung insbesondere der Parameter „verfügbare Infektionszahlen und wissenschaftlich untersetzte konkrete Rahmenbedingungen“ zum Zeitpunkt der zu ergreifenden Maßnahme.

#### **e) Sonderfall „Beatmungskonkurrenz“ und „Rettungstötungen“<sup>176</sup>**

Wenn in Pandemie-Zeiten, wie bei Corona gezeigt, die intensivmedizinischen Ressourcen an ihre Kapazitätsgrenzen gelangen – z.B. im Hinblick auf den Einsatz von Beatmungsgeräten –, die Anzahl der akut behandlungsbedürftigen Patienten diese Grenzen aber übersteigt (sog. Triage), stellt sich die Frage einer speziellen „Abwägung“ der letztlich vor Ort am Patienten tätigen ärztlichen Entscheider, also nach welchen Kriterien im Einzelfall die Zuteilung intensivmedizinischer Ressourcen erfolgen soll, deren Antwort dabei häufig eine Entscheidung über Leben und Tod bedeutet.<sup>177</sup> Dieser Problematik haben sich aus der Fachliteratur z.B. *Engländer/Zimmermann*<sup>178</sup> gewidmet, wenn auch mit einem konkreten Schwerpunkt auf dem Strafrecht, welche die Thematik im Kern so umreißen:<sup>179</sup>

Da für obige Fallkonstellation keine gesetzliche Regelung vorliegt, wird ein anderer Weg beschritten: Um die allozierenden Mediziner „angesichts des Mangels von Empfehlungen durch hierfür legitimierte Institutionen“ bei den „enormen emotionalen und moralischen Herausforderungen“ zu unterstützen und um „das Vertrauen der Bevölkerung in das Krisenmanagement in den Krankenhäusern [zu] stärken“ haben sieben intensivmedizinische Fachverbände klinisch-ethische Empfehlungen für die Zuteilungsentscheidungen medizinischer Ressourcen („Beatmungsgeräte“) veröffentlicht. Zudem hat der Ethikrat eine darauf bezugnehmende *Ad hoc*-Empfehlung abgegeben. Die Autoren besagten Beitrages weisen zu Recht eingangs darauf hin, dass

---

<sup>176</sup> Zu diesem gleichlautenden Begriff s. den Beitrag von *Engländer/Zimmermann*, „Rettungstötung“ in der Corona-Krise?, NJW 2020 (Heft 20), 1398 ff.

<sup>177</sup> So zutreffend s. ebd., 1398.

<sup>178</sup> S. o. Fn. 176 (ein äußerst lesenswerter und fundiert begründeter Beitrag).

<sup>179</sup> Ebd., 1398.

Standardanweisungen bei Lebensnotstands-Dilemmata zuvörderst eine normative Problematik darstellen, was in den intensivmedizinischen Empfehlungen der Deutschen Interdisziplinären Vereinigung für Intensiv- und Notfallmedizin (DIVI) u.a. aber explizit ausgeklammert wird.<sup>180</sup> In der intensivmedizinischen Praxis, auch „offensiv“ in den Medien diskutiert, stellte sich im Zusammenhang mit dem Ausbruch der Corona-Pandemie in den teilweise rasch an ihre Kapazitätsgrenzen gelangten Kliniken und Krankenhäusern bei intensivmedizinischer Behandlung von COVID-19-Patienten mit Beatmungsgeräten die entscheidende Frage hinsichtlich der gleichzeitig erforderlichen Beatmung von jüngeren und älteren Patienten unter Berücksichtigung der knappen Ressource „Beatmungsgeräte“, ob dem jüngeren Patienten gegenüber z.B. einem mit Vorerkrankungen belasteten Senior der Vorzug beim Einsatz eines solchen Geräts zu geben ist, der insoweit unbehandelte Senior dadurch letztlich aber zum Sterben verurteilt wird. Die verfassungsrechtliche Aussage zu diesem Problemkreis ist eindeutig: Eine Abwägung des grundgesetzlich geschützten Lebens gegen ein anderes Leben verbietet das Grundgesetz.<sup>181</sup> Dies hat bereits das Bundesverfassungsgericht in der sog. 1. Luftsicherheitsgesetz-Entscheidung bekräftigt<sup>182</sup>, wonach nach h.M. der Lebensschutz einen aus der Menschenwürdegarantie (Art. 1 GG) folgenden „Höchstwert“ bildet, der sich von vorneherein jeder qualitativen oder quantitativen Abwägung entzieht<sup>183</sup>, worauf zu o. Thematik auch noch einmal der ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts *Hans-Jürgen Papier* explizit hinweist.<sup>184</sup> Demgegenüber empfehlen die Fachgesellschaften den Ärzten ein Verhalten zu Lasten gerade auch von älteren Patienten und solchen mit Vorerkrankungen, das nicht nur kontra Grundgesetz, sondern insbesondere auch nach h.M. als rechtswidrige Tötung von Menschen einzustufen ist.<sup>185</sup> Unter diesem primären grundgesetzlichen, aber auch strafrechtlichen Blickwinkel – der dezidierten Argumentation von *Engländer/Zimmermann* ist hier ohne Einschränkung zu folgen<sup>186</sup> – ist das medial zum Ausdruck gebrachte Grundrechteverständnis des Präsidenten des Deutschen Bundestages *Wolfgang Schäuble*<sup>187</sup> und des Tübinger Oberbürgermeisters *Boris Palmer*<sup>188</sup> äußerst fragwürdig, um nicht

---

<sup>180</sup> Ebd.

<sup>181</sup> So im Interview *Papier* (o. Fn. 135); *Knopp*, NVwZ-Editorial Heft 9/2020.

<sup>182</sup> *Engländer/Zimmermann*, NJW 2020, 1399 m. Hinw. auf BVerfGE 115, 118 = NJW 2006, 751 ff., 753 Rn. 85.

<sup>183</sup> *Engländer/Zimmermann*, ebd. m.w.N.

<sup>184</sup> S. o. Fn. 181.

<sup>185</sup> So wiederum zutreffend *Engländer/Zimmermann*, NJW 2020, 1399, 1401.

<sup>186</sup> Ebd., insbes. 1401 f. m.w.N.

<sup>187</sup> Vgl. *Braun*, Das Schäuble-Prinzip, Südde. Zeitung vom 27.04.2020, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/laschet-schaeuble-coronavirus-lockerungen-1.4889847>.

<sup>188</sup> Vgl. Zeit Online, Boris Palmer fordert Lockerung mit drastischen Worten, 28.04.2020, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2020-04/boris-palmer-ober-buergermeister-tuebingen-corona-lockerungen>.

zu sagen, rechtsstaatlich in höchstem Maße bedenklich, betrachtet man gerade auch die Funktionen, welche beide Personen im politischen Bereich innehaben. *Engländer/Zimmermann* ist letztlich darin recht zu geben, wenn sie bei diesem sehr praxisrelevanten Problemkreis ein Tätigwerden des Gesetzgebers im Hinblick auf eine wünschenswerte und erforderliche Regelung fordern.<sup>189</sup> Dagegen ist dem Ethikrat nicht zu folgen, der aus der Menschenwürde ein striktes Regelungsverbot für den Gesetzgeber ableitet und die Entscheidungskompetenz an private medizinische Gesellschaften delegiert, die Entscheidungen über Leben und Tod der betreffenden Patienten treffen sollen.<sup>190</sup> Eine solche Vorgehensweise konterkariert rechtsstaatliche Grundsätze, hier den Parlamentsvorbehalt und die Wesentlichkeitstheorie, und birgt zudem für die vor Ort tätigen und zur Entscheidung berufenen Ärzte erhebliche Strafbarkeitsrisiken, worauf *Engländer/Zimmermann* unter Darstellung verschiedener Fallvarianten ebenfalls zutreffend hinweisen.<sup>191</sup>

---

<sup>189</sup> *Engländer/Zimmermann*, NJW 2020, 1402.

<sup>190</sup> Deutscher Ethikrat, Solidarität und Verantwortung in der Coronakrise, Ad-hoc-Empfehlung vom 27.03.2020, hier: S. 4, abrufbar unter: <https://www.ethikrat.org/fileadmin/Publikationen/Ad-hoc-Empfehlungen/deutsch/ad-hoc-empfehlung-coronakrise.pdf>.

<sup>191</sup> *Engländer/Zimmermann*, NJW 2020, 1402.

## **VI. Deutscher Rechtsstaat – quo vadis? Vorläufiges Fazit und Ausblick**

Zweifellos hat die Corona-Pandemie nicht nur Deutschland, sondern auch die Welt „überrollt“. Die ökonomischen, sozialen, aber auch rechtlichen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Bekämpfung von COVID-19 sind enorm und aus deutscher Sicht – wie die Bundeskanzlerin zutreffend immer wieder betont – die größten Herausforderungen seit Ende des Zweiten Weltkrieges in Deutschland. Verbunden mit der Pandemiebekämpfung sind dementsprechend auch massive Grundrechtseingriffe, vor allem durch den „Lockdown“ in den Bundesländern, wenn auch dort mit unterschiedlicher Intensität. Das unberechenbare „virale“ Geschehen erfordert nahezu täglich eine sorgfältige Abwägung der politischen Entscheider im Hinblick auf situationsbedingt zu treffende Maßnahmen, deren Grundlage im Wesentlichen aber wissenschaftliche Erkenntnisse, vor allem hier die Empfehlungen des RKI, sind. Je mehr die Medizinwissenschaft Erkenntnisse zu den vielfältigen Facetten von COVID-19 erlangt, desto „zielgenauer“ können auf Seiten der Politik auch konkrete Maßnahmen getroffen bzw. getroffene „nachjustiert“ werden, um der Pandemie entgegenzutreten und die Bevölkerung zu schützen. Alles in allem eine „Abwägungsgradwanderung“, die sich teilweise auch in den zahlreichen Gerichtsentscheidungen widerspiegelt. So ist der jeweilige „Lockdown“ in den Ländern, weitgehend retropektivisch betrachtet, letztlich die einzige „Notbremse“, die nur bei steigender Infektions- und Sterbegefahr erhebliche Grundrechtseingriffe rechtfertigen kann, dies aber auch nicht auf Dauer, ungeachtet der bisher schon eingetretenen und voraussichtlich noch eintretenden drastischen ökonomischen und sozialen Folgen. Die wieder ermöglichte Ausübung der betroffenen Grundrechte, z.B. der Versammlungs- oder Religionsfreiheit in Form von Demonstrationen oder gemeinsamen Gottesdiensten aufgrund der politisch eingeräumten „Lockerungen“ führt möglicherweise, wie entsprechende „Hotspots“ schon belegen, zugleich in eine zweite oder gar dritte Infektionswelle, verursacht durch diese Lockerungen mit der Folge neuerlicher regionaler – wie in NRW – oder schlimmstenfalls sogar flächendeckender „Lockdowns“, wonach sich die „Abwägungsspirale“ erneut zu drehen beginnt mit der neuerlichen Anrufung der Gerichte. Sollte es im Rahmen der Grundrechtsausübung im Zusammenhang mit den zwischenzeitlichen Lockerungen zu weiteren Neuinfektionen und ansteigenden Todesraten kommen, wären das ggf. „tragische Kollateralschäden“, verursacht durch den Wunsch der jeweiligen Adressaten einzelner Grundrechte heraus, auf deren Ausübung zu „bestehen“ bzw. diese auch gerichtlich durchzusetzen. Eine äußerst heikle und epidemiologisch bedingte „verfahrens“ Situation, die möglicherweise nur durch einen geeigneten Impfstoff oder zumindest effektiv wirkende Medikamente, soweit beides oder zumindest letzteres in

Zukunft erforscht ist und zur Verfügung gestellt werden kann, „aufzulösen“ sein wird. Die Hoffnung auf einen wirksamen Impfstoff wird dagegen schon wieder seitens der Wissenschaft gedämpft, nachdem Antikörper-Studien wohl nur eine zeitlich kurze Immunisierung gegen das Virus bei vorhergegangener Erkrankung und Genesung ergeben haben. Der „Super-Impfstoff“ wird nach Auffassung der Wissenschaft jedenfalls auch in absehbarer Zeit nicht zur Verfügung stehen.

Die Pandemie-Krise „epochalen Ausmaßes“ legt dabei – nicht nur in Deutschland – elementare Schwächen bloß, die in „Wohlstandszeiten“ vor allem durch die politischen Entscheider entweder verdrängt bzw. schlichtweg ignoriert – und dies langjährig – worden sind. Hier sei noch einmal lediglich beispielhaft auf das Gesundheitssystem und die stationäre sowie auch ambulante Versorgung hinzuweisen sowie auf die bislang tolerierten teilweise desaströsen Zustände in der fleischverarbeitenden Industrie, welche durch ihre mächtige Lobby die Politik zum „Stillhalten“ bewegt hat. Auch hier sind endlich klare gesetzliche Regelungen zu erlassen, deren Nichteinhaltung ggf. buß- oder sogar strafbewehrt sind. Zumindest sollen nunmehr künftig Werkverträge mit vorwiegend osteuropäischen Subunternehmern als bisher gängige Praxis verboten werden.

Die jetzt schon abzusehenden Folgen der Pandemie sind für die deutsche Wirtschaft und damit auch für die deutsche Bevölkerung mit erheblichen Einbußen verbunden, denn die aufgespannten milliardenträchtigen Rettungsschirme sind eben nicht einfach vom Himmel gefallen, die Zeche wird – wieder einmal – der deutsche Steuerzahler zu entrichten haben und darunter auch diejenigen, die sich sowieso schon an der „Armutsgrenze“ bewegen, wie z.B. Kleinstrentner u.a.<sup>192</sup> Weshalb bei diesem Szenario Kaufprämien für Autos seitens politischer Entscheider propagiert werden, um diesem – wenn auch durchaus bedeutenden – Industriezweig zu versuchen, wieder auf die Beine zu helfen, ist nicht ganz nachvollziehbar, denn dies würde voraussetzen, dass viele Deutsche, darunter inzwischen auch viele Arbeitslose als Folge von Corona – es ist von einer Arbeitslosenquote von

---

<sup>192</sup> Im Hinblick auf die kargen jährlichen Rentenerhöhungen wird jetzt schon diskutiert, ob im Jahr 2021 eine weitere „Erhöhung“ ausfällt oder zumindest „niedriger als vorgesehen“ ausfällt, da die Rentenkassen aufgrund der Corona-Krise dann leer seien; Ursachen sind, so die Ökonomen, der rasante Anstieg von Kurzarbeit sowie die wachsende Arbeitslosigkeit, was dazu führe, dass die Beitragseinnahmen in diesem Jahr stark sinken würden. Das drohende Finanzloch der Rentenkasse müssten letztlich der Bund und wohl auch die Rentner ausgleichen, wodurch wiederum eine Bevölkerungsgruppe betroffen wäre, die zu den schwächsten der Gesellschaft zählt, vgl. Zeit Online, Rentenkasse droht Finanzloch in Milliardenhöhe, 16.05.2020, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/wirtschaft/2020-05/corona-krise-rentenkasse-finanzloch-bund-kurzarbeit>.

6,1 % im Mai gegenüber 5,8 % im April 2020 die Rede<sup>193</sup> – finanziell noch in der Lage wären, sich etwa im nächsten Jahr überhaupt einen PKW anzuschaffen; deren Sorgen dürften aber ganz andere sein. Prognosen zur Erholung der deutschen Wirtschaft<sup>194</sup> sind in diesem Zusammenhang zum gegenwärtigen Zeitpunkt eher „Spekulation“, die weitere Pandemieentwicklung wird hierauf keine Rücksicht nehmen.

Die Zahlen, die bei Beendigung der Manuskripterstellung zu Beginn der zweiten Julihälfte 2020 dieser Publikation zugrunde liegen, zeigen im Hinblick auf die Pandemieentwicklung noch einmal „überdeutlich“, dass COVID-19 die Welt ins totale Chaos gestürzt hat. Es ist die Rede von über 16 Mio. Infizierten in der Welt und über 600.000 Toten, Tendenz in beiden Fällen steigend, die jeweilige Dunkelziffer dürfte dabei noch um ein Vielfaches höher sein, wobei sich der rasante Anstieg von Neuinfektionen und Todesraten in solchen Staaten besonders bemerkbar macht, deren politische Führung das Virus nach wie vor „verharmlost“ bzw. seine „Durchschlagskraft“ einfach ignoriert, wie etwa in den USA und Brasilien. Dabei mehren sich in der Wissenschaft auch durchaus die Erkenntnisse zu dem Virus, wobei sich widersprechende Studien keine Seltenheit sind, zugleich aber auch nach wie vor die große Unsicherheit im Umgang mit der Pandemie widerspiegeln, z.B. wenn es um die Frage von Folgeerkrankungen nach überstandener COVID-19-Erkrankung und um die Frage einer Immunisierung von genesenen Patienten geht. Patienten, die als „genesen“ insbesondere im Zahlenwerk des RKI erscheinen, sind dabei nicht unbedingt auch „gesund“, wie etliche Beispiele zeigen, wenn es darum geht, dass solche ehemaligen Patienten wieder mit großer Mühe in die „Normalität“ finden müssen und gerade auch besagte Folgeerkrankungen zu befürchten sind; hier werden inzwischen verschiedene Symptome diagnostiziert, die aber medizinisch offensichtlich noch nicht „kontrollierbar“ sind. So besteht z.B. der Verdacht, dass das Virus, während es im Körper des jeweils Infizierten wütet, wichtige Organe angreift und dauerhaft schädigt. Deutschlandweit bewegt sich die Politik auf dem Weg zur „Normalität“ bei einem Wechsel von „Gas geben“ und „Bremsen“, was etwa der Virologe *Kekulé* scharf kritisiert, wenn er auf die nach seiner Sicht viel zu frühen und zu weiten „Lockerungen“ hinweist. Doch auch bei den politischen Entscheidern herrscht die Furcht, dass ggf. schon nach der Sommerpause bzw. nach den Ferien weitere Hotspots mit „Verselbst-

---

<sup>193</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Arbeitslosenquote & Arbeitslosenzahlen 2020, abrufbar unter: <https://www.arbeitsagentur.de/news/arbeitsmarkt-2020>.

<sup>194</sup> Vgl. hierzu z.B. *Riedel*, Wirtschaftsweise: Erholung der deutschen Wirtschaft hat begonnen, Handelsblatt vom 23.06.2020, abrufbar unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/konjunktur/nachrichten/konjunktur-wirtschaftsweise-erholung-der-deutschen-wirtschaft-hat-begonnen/25941740.html> sowie der Beitrag von *Linke* in dieser Publikation.

ständigungscharakter“ aufflammen könnten und dann das Land flächendeckend wieder zu „Lockdowns“ gezwungen wäre mit erneuten massiven Eingriffen in das Verhalten der Bevölkerung, aber auch der Wirtschaft, die gerade wieder insbesondere durch das seit 1. Juli 2020 beschlossene Konjunkturpaket „hochgepöppelt“ werden soll. So ist aktuell mit einem weiteren Anstieg der Arbeitslosenzahlen zu rechnen, wobei Prognosen davon ausgehen, dass jeder fünfte in Kurzarbeit Tätige seinen Arbeitsplatz endgültig verlieren dürfte. Von einem Verlust des Arbeitsplatzes seien vor allem auch Arbeitnehmer in befristeten Arbeitsverhältnissen und in der Probezeit betroffen. Hinzu kommt der befürchtete Anstieg von Firmeninsolvenzen. Das Instrument des „Lockdown“ möchte die Politik schon deswegen nur im Notfall einsetzen, es sei denn, sie wird, wie etwa in Gütersloh, dazu gezwungen. Die Politik setzt nach wie vor dagegen primär auf die „Vernunft“ der Menschen im Hinblick auf Abstandeinhalten und Maskentragung, ein naives Unterfangen, worauf oben schon hingewiesen wurde, denn viele in Deutschland verhalten sich so, als ob es COVID-19 nie gegeben hätte. Bilder von Feiernden ohne Abstand oder teilweise mit, zumeist ohne Maske, wie bei der Love-Parade in Berlin und zunehmenden „Party-Events“ in der Öffentlichkeit, wie z.B. aktuell in Frankfurt/Main, oder volle Strände an Deutschlands Küsten wie zu den besten „Nicht-Corona-Urlaubszeiten“ oder das jüngst nur als „asozial“ zu bezeichnende Verhalten hunderter von jungen Deutschen am „Ballermann“ in Mallorca zeigen, dass die Furcht von Wissenschaft und Politik vor weiteren „Wellen“ mit unvorhersehbaren Folgen völlig berechtigt ist. Diese Furcht ist etwa in Israel sehr real geworden, wo seit Längerem zunächst die Infektionszahlen auf äußerst niedrigem Niveau sich zu stabilisieren schienen und jetzt nach Freigabe verschiedener Lockerungen die Infektionszahlen wieder rasant nach oben steigen. Das Gleiche gilt u.a. für spanische Regionen wie etwa Katalonien. Spezielle Schutzkonzepte für Risikogruppen fehlen dabei nach wie vor, wobei jetzt aber auch immer mehr jüngere Corona-Patienten/-innen registriert werden, während bis vor Kurzem noch ältere Patienten (60+/70+) bei den COVID-19-Erkrankungen zahlenmäßig „dominierten“ bzw. hier die meisten Todesfälle aufgrund von verschiedenen Vorerkrankungen zu verzeichnen waren. Die Grundrechtsausübung in solchen Situationen wird jedenfalls weitere „Opfer“ kosten, wobei umgekehrt gerade auch die Angehörigen von Risikogruppen gegenüber dem Staat die Beachtung der aus dem grundgesetzlichen Lebens- und Gesundheitsschutz resultierenden Schutzpflichten einfordern können. Eine zentrale Bewährungsprobe für den deutschen Rechtsstaat also, der einem Pandemiegeschehen gegenübersteht, welches rechtsstaatliche Entscheidungen nicht gerade erleichtert, teilweise sogar unmöglich zu machen scheint.

Hinzu kommen neue Hiobsbotschaften aus der Wissenschaft, wenn es um die Mutation des ursprünglichen Virus geht, welche noch viel „infektioser“ sein soll, des Weiteren von der Entdeckung eines neuen „Schweinegrippe-Virus“ (G4), das der Gruppe der Influenza-Viren zugerechnet wird und bei dem die Wissenschaft noch nicht sicher ist, ob es ebenfalls „Pandemiepotenzial“ hat. Doch auch andere schon „besiegt“ geglaubte Viruserkrankungen kehren zurück, wie z.B. der Fall eines an der „Beulenpest“ in der Mongolei erkrankten und inzwischen verstorbenen Teenagers belegt.

Die zwischenzeitlichen Zahlen der Neuinfektionen und die Sterberate bei COVID-19 in Deutschland schienen sich auf ein einigermaßen „niedriges“ Niveau eingependelt zu haben. Doch wie fragil diese Situation tatsächlich ist, zeigt sich jetzt in der zweiten Julihälfte, nachdem wieder plötzlich die Zahl der Neuinfizierten – aus Sicht des RKI sogar „bedenklich“ – anzusteigen beginnt. Mediziner und Politik sprechen von einem sog. „Anstieg in der Fläche“, weil nicht mehr nur „Hotspots“ die Ursache hierfür zu sein scheinen, sondern gerade auch nur schwer oder nicht mehr verfolgbare Infektionsketten aufgrund von „in der Fläche“ auftretenden und sich verbreitenden Einzelinfektionen. Verantwortlich für dieses „Anstiegsphänomen“ insgesamt werden die vollzogenen „Lockerungen“, aber insbesondere auch Rückkehrer aus den Urlaubsländern gemacht, welche das Virus nach Deutschland wieder „einschleppen“. Beim Ausleben deutscher Unvernunft<sup>195</sup> – was brauchen wir Mallorca, wenn es sich an der „Gold Coast“ in Bulgarien genauso wild und „coronafreundlich“ feiern lässt, weil dort die Behörden großzügig über die Verletzung von irgendwelchen Maskenpflichten und Abstandsgeboten hinwegsehen bzw. diese dort gar nicht erst bestehen – verwundert es daher nicht, dass jetzt Bund und Länder eine Testpflicht für Urlaubsrückkehrer aus sog. Risikoländern und -gebieten beschlossen haben, wohl aber zu spät, da aufgrund der bisherigen „Freiwilligkeit“ der Tests durch Urlaubsrückkehrer diese Möglichkeit bei weitem nicht alle Heimkehrer genutzt haben und deshalb wohl schon, z.B. aus der Türkei, aber auch aus anderen von der Bundesregierung noch als „Risikogebiete“ eingestuften Urlaubsländer, das Virus nach Deutschland „eingeschleppt“ haben. Dabei ist allerdings diese „Testpflicht“ schon jetzt nicht unumstritten, denn glaubt man den „Zahlen“, sind bereits 80 % derjenigen, die aus europäischen „Nicht-Risikogebieten“ nach Deutschland zurückgekehrt sind und die sich freiwillig testen ließen, positiv (!) auf das Virus getestet worden. Die praktische Durchführung der Testpflicht ist im Einzelfall ebenfalls noch nicht abschließend geklärt. Die Vornahme besagter Tests und ihre Auswertung soll dagegen „kostenlos“ sein, weil es sich, so die Politik, vorliegend um eine „Staatsaufgabe“ handele.

---

<sup>195</sup> S. hierzu nur *Wolf, Dumm, dümmer, deutsch*, 2. Aufl. 2019, der sehr pointiert eine äußerst lesenswerte „Abrechnung“ mit dem Land vornimmt, in dem wir gerne „leben“ (zugleich Untertitel) und dabei vielfach den berühmten „Nagel auf den Kopf“ trifft.

Wer aber wissentlich in ein von der Bundesregierung „ausgewiesenes“ Risikogebiet ohne zwingenden Grund, z.B. um nur Urlaub zu machen, einreist und von dort zurückkehrt und hier „positiv“ getestet wird, sollte auch die Kosten für die „Testung“ tragen müssen, da er sich willentlich in eine vermeidbare Gefahr begeben hat, die sich auch realisiert hat und er dadurch zur Gefährdung des öffentlichen Wohls und der Gesundheit anderer in Deutschland beiträgt. Er ist somit i.S.d. polizeirechtlichen Diktion „Störer“, der auch entsprechende Kostenkonsequenzen zu tragen hat. Da das Infektionsrecht letztlich einen (besonderen) Teil des allgemeinen Polizeirechts darstellt, wäre diese Argumentation geradezu auch „zwingend“. Nicht einzusehen ist dagegen, dass wiederum der Staat, das heißt die Allgemeinheit und letztlich der deutsche Steuerzahler, für die deutsche Unvernunft in Teilen der Bevölkerung aufkommen soll, zumal die Testkosten laut Politik („nur“) über staatliche Zuschüsse zur Krankenversicherung finanziert würden.

Die rechtliche Anordnungsbefugnis für die Durchführung solcher Tests liegt nach der Neufassung des § 5 IfSG beim Bundesgesundheitsministerium.<sup>196</sup> Nach § 5 Abs. 2 Nrn. 1, 2 IfSG erhält das Bundesgesundheitsministerium umfassende Ermächtigungen im Rahmen der epidemischen Lage von nationaler Tragweite unbeschadet der Befugnisse der Länder, wie es der Gesetzestext eingangs zu dieser Vorschrift so schön formuliert, um u.a. Maßnahmen zur Verhinderung einer Einschleppung einer bedrohlichen übertragbaren Krankheit nach Deutschland zu ergreifen.

Es wird sich bei weiter ansteigenden Infektionszahlen ggf. zeigen müssen, ob Deutschland – insbesondere im klinischen Bereich – tatsächlich besser oder sogar „gut“ im Unterschied zum Ausbruch der Pandemie gerüstet ist, so wie z.B. der Bundesgesundheitsminister im Hinblick auf mögliche weitere „Wellen“, nach Auffassung insbesondere aus der Politik sind diese schon unter uns, behauptet! Die jüngsten Erwägungen von Bund und Ländern, „Einreise- und Ausreisesperren“ für lokale „Hotspots“ zu verhängen, um so einer Ausbreitung des Virus außerhalb dieser Krisenherde zu verhindern, dürften dagegen unter Berücksichtigung der bisherigen Rechtsprechung rechtlich nicht unbedenklich sein, jedenfalls nicht in der von der Politik angedachten „Absolutheit“, denn auch hier stellt sich im Hinblick auf die letztlich ausschlaggebende *konkrete* Situation die Frage, ob die damit verbundenen Grundrechtseingriffe im Einzelfall tatsächlich verhältnismäßig sind, wodurch die „Abwägungsspirale“ wieder zwangsläufig in Bewegung gerät.

---

<sup>196</sup> Rixen, NJW 2020, 1102 m.w.N.: § 5 IfSG in der Fassung des „Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung“ bei einer „epidemischen Lage von nationaler Tragweite“ gestattet der Sache nach die Ausrufung eines auf das Gesundheitswesen bezogenen Notstands.

Quintessenz dieser Erkenntnisse ist, dass wir mit dem Virus „leben“, aber zugleich nur „verhältnismäßige“ Grundrechtseingriffe durch staatliche Eindämmungsmaßnahmen hinnehmen müssen und durch die Ausnutzung der verbleibenden Grundrechtsfreiräume am Virus sterben „dürfen“ als „Kollateralschäden“ des nur vermeintlich über das Virus „triumphierenden“ Rechtsstaats. Denn das Virus ist gerade „rechtsstaatlich“ nicht steuerbar bzw. unter rechtsstaatlichen Aspekten äußerst „resistent“.

Fasst man die Ergebnisse rechtsstaatlicher „Erschütterungen“ *vor* und *zu* Zeiten von „Corona“ zusammen, ist eine beginnende „Erosion“ des deutschen Rechtsstaats evident, eine gefährliche Entwicklung, die politische Entscheider zum Teil selbst verursacht haben und es jetzt durch dieselben einer massiven Gegensteuerung bedarf, um nicht das „Erfolgsmodell Rechtsstaat“ einer fortschreitenden „Zerstörung“ preiszugeben mit fatalen und nicht mehr „kontrollierbaren“ Folgen.

## Literaturhinweise

[Internet-Fundstellen/Nachweise sowie Presseartikel werden nicht gesondert aufgeführt.]

- Albrecht, Eike/  
Küchenhoff, Benjamin                      Staatsrecht, 3. Auflage, Berlin 2015
- Battis, Ulrich                                    Die Migrationskrise – Blick zurück und weiteres Vorgehen, in: Steinbach, Jörg/Knopp, Lothar (Hrsg.), Flüchtlingskrise: EU am Scheideweg – Abkehr vom Rechtsstaat?, Berlin 2016, S. 88 ff.
- Böhm, Nina                                      Euren Applaus könnt ihr euch sonst wohin stecken, Hamburg 2020
- Braun, Stefan                                    Recht = (Anspruch: Zeit), DVBl 2019, 805 ff.
- Engländer, Armin/  
Zimmermann, Till                              „Rettungstötung“ in der Corona-Krise?, NJW 2020 (Heft 20), 1398 ff.
- Färber, Gisela/  
Hermanowski, Richard                        Entwicklungen des öffentlichen Dienstes seit der deutschen Vereinigung und Forschungsbedarfe aus ökonomischer Perspektive, Speyerer Forschungsberichte 291, Speyer 2018, S. 101 ff.
- Glaab, Sarah/  
Schwedtler, Anne                                Besuchseinschränkungen in Pflegeheimen zur Bekämpfung des Coronavirus, NJW 2020 (Heft 24), 1702 ff.
- Gnisa, Jens                                        Das Ende der Gerechtigkeit, 2. Auflage, Freiburg im Breisgau 2017
- Guckelberger, Annette                        Ausgangsbeschränkungen und Kontaktverbote anlässlich der Corona-Pandemie, NVwZ 2020 (Heft 9), 607 ff.
- Haag, Theodor A.                                „Effektiver Rechtsschutz“ – grundrechtlicher Anspruch oder Leerformel?, Konstanz 1986
- Herdegen, Matthias                            Die Europäische Union als Wertegemeinschaft: Aktuelle Herausforderungen, in: Uhle, Arnd/Aulehner, Josef/Pitschas, Rainer (Hrsg.), Wege gelebter Verfassung in Recht und Politik, in: Festschrift R. Scholz zum 70. Geburtstag, Berlin 2007, S. 139 ff.

Hofmann, Monique	Tagungsbericht „Rechtsstaat außer Kontrolle?“, NVwZ 2020 (Heft 8), 530 ff.
Huber, Peter M.	Der Rechtsstaat nach 70 Jahren Grundgesetz – Ein gefährdetes Erfolgsmodell, Festvortrag, in: Verein Deutscher Verwaltungsgerichtstag e.V. (Hrsg.), 19. Deutscher Verwaltungsgerichtstag, Darmstadt 2019, Dokumentation S. 23 ff.
Jarass, Hans D./ Pieroth, Bodo (begr. v.)	Jarass, Hans D./Kment, Martin (bearb. v.), GG, Kommentar, 16. Auflage, München 2020, zit. <i>Jarass</i> , in: Jarass/Pieroth
Kießling, Andrea	IfSG, Infektionsschutzgesetz, Kommentar, München 2020 (Erscheinen für September 2020 angekündigt)
Kloepfer, Michael (Hrsg.)	Pandemien als Herausforderung für die Rechtsordnung, Baden-Baden 2011
Knopp, Lothar/ Hofmann, Monique	Wider den Rechtsstaat – Politik contra Gerichtsbarkeit, NVwZ 2020 (Heft 14), 982 ff.
Knopp, Lothar/ Stürmer, Klaus/ Hoffmann, Jan/ Schröder, Wolfgang	Besoldungs- und Versorgungsföderalismus, Berlin 2012
Knopp, Lothar	„Corona“ – „Offenbarungseid“ des deutschen Rechtsstaats?, NVwZ-Editorial Heft 9/2020
Knopp, Lothar	Praxisbeispiele mit einem Fokus auf Brandenburg/Versagen der Justiz – Ausdruck von „Staatsversagen“?, in: Knopp, Lothar (Hrsg.), Effektives Rechtsschutzgebot – deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit quo vadis?, Cottbuser Schriften zu Hochschulpolitik und Hochschulrecht, Band 5, Baden-Baden 2019, S. 57 ff. und S. 69 ff.
Knopp, Lothar	Gesetzlicher Mindestlohn auch für osteuropäische Pflegehilfen – legale Modelle versus Schwarzarbeit, NZA 2015, 851 ff.
Knopp, Lothar	Gesetzlicher Mindestlohn im Gesundheit(un)wesen? – mit einem Fokus auf die häusliche Pflege, NZA 2014, 519 ff.

- Knopp, Lothar Eurozone in der Dauerkrise – Deutschlands weg in den Staatsbankrott?, NVwZ 2011, 1480 ff.
- Knopp, Lothar Griechenland-Nothilfe auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, NJW 2010, 1777 ff.
- Knopp, Lothar (Hrsg.) Osteuropäische Pflegehilfen kontra Deutsche Gesundheitspolitik, Nidda 2019
- Knopp, Lothar (Hrsg.) Morbus Deutschland, Berlin 2013
- Knopp, Lothar/  
Jürgens, Olaf/  
Krüger, Alexandra (Hrsg.) Pflegestudiengänge auf dem Prüfstand, Nidda 2017
- Kroiß, Ludwig (Hrsg.) Rechtsprobleme durch COVID-19 in der anwaltlichen Praxis, Baden-Baden 2020
- Limperg, Bettina Erschöpfte Justiz!?, NJW-Editorial Heft 34/2018
- Linke, Louisa Effektives Rechtsschutzgebot unter besonderer Berücksichtigung eines zeitgerechten Verfahrens, in: Knopp, Lothar (Hrsg.), Effektives Rechtsschutzgebot – deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit quo vadis?, Cottbuser Schriften zu Hochschulpolitik und Hochschulrecht, Band 5, Baden-Baden 2019, S. 15 ff.
- Herzog, Roman/  
Scholz, Rupert/  
Herdegen, Matthias/  
Klein, Hans. H. (Hrsg.) Maunz, Theodor/Dürig, Günter (begr. v.), Grundgesetz-Kommentar, Loseblatt, 90. EL, München Februar 2020, zit. (z.B.) *Butzer*, in: Maunz/Dürig
- Meining, Stefan Geheimakte Asyl, München 2019
- Meyer, Jürgen Vom Begleitmotiv zum Leitmotiv: Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, in: Burkhardt, Björn/Koch, Hans-Georg/Gropp, Walter/Lagodny, Otto/Spaniol, Margaret/Walther, Susanne/Künschner, Alfred/Arnold, Jörg/Perron, Walter (Hrsg.), *Scripta amicitiae*, Freundschaftsausgabe für A. Eser zum 80. Geburtstag, Berlin 2015, S. 177 ff.

Papier, Hans-Jürgen	Asyl und Migration als Herausforderung für Staat und EU, in: Steinbach, Jörg/Knopp, Lothar (Hrsg.), Flüchtlingskrise: EU am Scheideweg – Abkehr vom Rechtsstaat?, Berlin 2016, S. 67 ff.
Rixen, Stephan	Gesundheitsschutz in der Coronavirus-Krise – Die (Neu-)Regelungen des Infektionsschutzgesetzes, NJW 2020 (Heft 16), 1097 ff.
Sahl, Jan C.	Die EU-Flüchtlingspolitik vor dem EuGH, Zwischen das „Boot ist voll“ und „Wir sitzen alle im selben Boot“, NJW 2020 (Heft 24), 1711 ff.
Schmermund, Katrin	Prüfungsrechtliches Harakiri – Was beim Prüfen rechtlich zu beachten ist, F&L 2020 (Heft 6), 502 f. (im Gespräch)
Schmitt, Felix	Die Verfassungswidrigkeit der landesweiten Ausgangsverbote, NJW 2020 (Heft 23), 1626 ff.
Schubert, Stefan	Gangland Deutschland, München 2014
Stern, Klaus/ Becker, Florian (Hrsg.)	Grundrechte-Kommentar, 2. Auflage, Köln 2016, zit. <i>Horn</i> , in: Stern/Becker
Verein Deutscher Verwaltungsgerichtstag e.V. (Hrsg.)	19. Deutscher Verwaltungsgerichtstag, Darmstadt 2019, Dokumentation, Stuttgart 2020
Voßkuhle, Andreas	Rechtsstaat und Demokratie, NJW 2018, 3154 ff.
Wolf, Christian	Dumm, dümmer, deutsch, 2. Auflage, Rotenburg 2019



## B. Erodierende Wirkung der Corona-Krise auf die Wirtschaft (*Linke*)

### I. Vorbemerkung

COVID-19 hat auch die deutsche Wirtschaft infiziert. Direkte und indirekte Effekte führten zu einem externen Schock der Volkswirtschaft.<sup>1</sup> Folge ist eine gesamtwirtschaftliche Rezession.<sup>2</sup> Die seit längerem bereits bestehende Rezession im Wirtschaftszweig des Verarbeitenden Gewerbes setzt sich weiter fort.<sup>3</sup> Während zuletzt vor allem der private Konsum als Konjunkturstütze diente<sup>4</sup>, kann dieser aufgrund des Nachfrage- sowie Angebotsschocks<sup>5</sup> infolge der Krise nicht mehr stabilisierend wirken. Verlässliche Prognosen zur Tiefe und Dauer der Rezession infolge der Pandemie gibt es derzeit nicht. Denn Deutschland befindet sich wirtschaftlich gesehen noch *mitten* in der Krise. Viele Unwägbarkeiten, auf die im Rahmen des Beitrages eingegangen werden, erschweren eine Beurteilung. Derzeit kalkuliert die Bundesregierung im Jahr 2020 mit einem Rückgang des BIP um 6,3 %<sup>6</sup>, während das Statistische Bundesamt für das erste Quartal dieses Jahres

---

<sup>1</sup> *Schrader/Stehn/Laaser*, IfW Policy Brief Nr. 135, 04.2020, S. 4, abrufbar unter: [https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifw/Kiel\\_Policy\\_Brief/kiel\\_policy\\_brief\\_135.pdf](https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifw/Kiel_Policy_Brief/kiel_policy_brief_135.pdf).

<sup>2</sup> BMWi, Pressemitteilung vom 29.04.2020, abrufbar unter: <https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2020/20200429-altmaier-corona-pandemie-fuehrt-wirtschaft-in-rezession.html>.

<sup>3</sup> *Boysen-Hogrefe et al.*, Deutsche Konjunktur im Winter 2019, 12.2019, S. 3, abrufbar unter: [https://www.econstor.eu/bitstream/10419/213893/1/kkb\\_62\\_2019-q4\\_deutschland.pdf](https://www.econstor.eu/bitstream/10419/213893/1/kkb_62_2019-q4_deutschland.pdf); *Wollmershäuser et al.*, ifo Konjunkturprognose Winter 2019, 12.2019, S. 43 f., abrufbar unter: <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2019-24-wollmershaeuser-et-al-konjunkturprognose-winter-2019-12-19.pdf>; Sachverständigenrat, Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Pandemie, 22.03.2020, S. 57 f., abrufbar unter: [https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/sg2020/SG2020\\_Gesamtausgabe.pdf](https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/sg2020/SG2020_Gesamtausgabe.pdf).

<sup>4</sup> *Bofinger et al.*, Wirtschaftliche Implikationen der Corona-Krise und wirtschaftspolitische Maßnahmen, Wirtschaftsdienst 2020 (Heft 4), 259, 260.

<sup>5</sup> *Schrader/Stehn/Laaser* (o. Fn. 1); *Grömling et al.*, IW-Policy Paper 4/2020, 06.03.2020, S. 5 f., abrufbar unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/214857/1/1692463888.pdf>; *Bofinger et al.*, ebd., 261 ff.

<sup>6</sup> BMWi (o. Fn. 2). Dieser Wert dürfte stetigen Korrekturen unterliegen. Anfang April ging z.B. die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose von einem Rückgang von 4,2 % aus, s. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (Hrsg.), Wirtschaft unter Schock – Finanzpolitik hält dagegen, 08.04.2020, S. 9, abrufbar unter: [http://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2020/04/GDF2020\\_Langfassung\\_online.pdf](http://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2020/04/GDF2020_Langfassung_online.pdf). Das ifo Institut prognostizierte zunächst eine schrumpfende Wirtschaftsleistung von 6,6 % (s. die Pressemitteilung vom 28.04.2020, abrufbar unter: <https://www.ifo.de/newsroom>) und korrigierte sich später auf 6,7 % (s. die Pressemitteilung vom 01.07.2020, abrufbar ebd.). Der Sachverständigenrat ging zuletzt von einem Rückgang des BIP um 6,5 % aus, s. Konjunkturprognose 2020 und 2021, 23.06.2020, S. 3, abrufbar unter: [https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Konjunkturprognosen/2020/KJ2020\\_Gesamtausgabe.pdf](https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Konjunkturprognosen/2020/KJ2020_Gesamtausgabe.pdf).

einen Rückgang des BIP um 2,2 % bekannt gab.<sup>7</sup> Was die Corona-Krise konkret für die Unternehmen bedeutet, ist ebenfalls Gegenstand der folgenden Ausführungen.

---

<sup>7</sup> Statistisches Bundesamt, Statement zur Pressekonferenz am 15.05.2020, S. 2, abrufbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressekonferenzen/2020/wirtschaft\\_corona/statement-bip.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressekonferenzen/2020/wirtschaft_corona/statement-bip.pdf?__blob=publicationFile).

## II. Erste statistische Erkenntnisse zur Lage der Wirtschaft

Die aufgrund des Coronavirus getroffenen Eindämmungsmaßnahmen haben die Wirtschaft (in)direkt erstmals in fast allen Branchen simultan getroffen. Für einen Eindruck zum Ausmaß der bereits eingetretenen Folgen lohnt ein Blick auf die amtliche Statistik. Nach ersten Erhebungen zeichnen sich verheerende Auswirkungen für die Wirtschaft ab. Die Produktion ging im Produzierenden Gewerbe im März gegenüber dem Vormonat um rund 9 % zurück, im April gegenüber März um sogar weitere rund 18 %.<sup>8</sup> Unter das Produzierende Gewerbe fällt u.a. die Industrieproduktion, die im März 2020 um fast 12 % gegenüber dem Vormonat und im April um weitere rund 22 % gefallen ist.<sup>9</sup> Das Verarbeitende Gewerbe weist im März im Vergleich zum Vormonat einen Auftragseingang von -15 % auf, im April im Vergleich zum März sogar einen Rückgang von mehr als 26 %.<sup>10</sup> Der Umsatz sank demgegenüber im März im Vergleich zum Vormonat um rund 11 %, im April um weitere rund 22 %.<sup>11</sup> Dieser Negativtrend zeigte sich auch im Einzelhandel, dort sank der Umsatz im März im Vergleich zum Vormonat aber nur um fast 6 %, im April nahm dieser um weitere 5 % ab.<sup>12</sup>

Die Exporte gingen aufgrund des weltweiten Einflusses der Corona-Krise im März, im Vergleich zum Vormonat, um fast 12 %, im April im Vergleich zum Vormonat um 24 % zurück.<sup>13</sup> Die wichtigsten Kunden der deutschen Wirtschaft sind die USA, Frankreich und China<sup>14</sup>, daneben sind Spanien und

---

<sup>8</sup> Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 156 vom 07.05.2020 und Pressemitteilung Nr. 204 vom 08.06.2020, beide abrufbar unter: [https://www.destatis.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Presse/DE/Pressesuche\\_Formular.html?nn=206104](https://www.destatis.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Presse/DE/Pressesuche_Formular.html?nn=206104) [alle Zahlen dieses Abschnittes sind kalender- und saisonbereinigt]. Bei den Zahlen für den Monat März ist zu berücksichtigen, dass der Lockdown erst in der zweiten Märzhälfte umgesetzt wurde.

<sup>9</sup> S. o. Fn. 8. Dabei nahm die Produktion von Vorleistungsgütern im März gegenüber dem Vormonat um ca. 7 %, im April gegenüber dem Vormonat um fast 14 % ab, die Produktion von Konsumgütern sank im März gegenüber dem Vormonat um ca. 7 %, im April gegenüber dem Vormonat um fast 9 %. Innerhalb der Investitionsgüter sackte die Produktion im März um etwa 16 % im Vergleich zum Februar 2020 ab, im April gegenüber dem Vormonat sogar um 35 %. Besonders stark betroffen ist die Automobilindustrie mit ca. -31 % im März im Vergleich zum Februar und -75 % im April gegenüber dem Vormonat, s. ebd.

<sup>10</sup> Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 155 vom 06.05.2020; Pressemitteilung Nr. 201 vom 05.06.2020 und Pressemitteilung Nr. 251 vom 06.07.2020, alle abrufbar s. o. Fn. 8.

<sup>11</sup> Ebd.

<sup>12</sup> Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 151 vom 30.04.2020 und Pressemitteilung Nr. 192 vom 29.05.2020, beide abrufbar s. o. Fn. 8.

<sup>13</sup> Statistisches Bundesamt (o. Fn. 7), S. 12; Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 206 vom 09.06.2020, abrufbar s. o. Fn. 8.

<sup>14</sup> *Matthes*, IW-Report 43/2019 vom 18.12.2019, S. 7, abrufbar unter: [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/Report/PDF/2019/IW-Report\\_2019\\_Abtheit\\_von\\_China.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2019/IW-Report_2019_Abtheit_von_China.pdf).

Italien zu nennen.<sup>15</sup> Dies sind Länder, in denen sich die Corona-Krise besonders stark auswirkt. Insbesondere die USA haben noch mit einem massiven Infektionsgeschehen zu kämpfen. Aufgrund einer breiten Diversifizierung der Exporttätigkeit besteht zwar eine geringe Abhängigkeit von einzelnen Ländern<sup>16</sup>, dennoch schlägt sich die Ausbreitung der Corona-Krise über viele Grenzen hinweg auch im Exportgeschehen nieder. Die Warenimporte gingen demgegenüber im März im Vergleich zum Vormonat um gut 5 %, im April sogar um weitere knapp 17 % zurück.<sup>17</sup>

Erst mit den Lockerungen trat eine leichte Verbesserung der wirtschaftlichen Lage ein. Die Produktion im Produzierenden Gewerbe stieg im Mai im Vergleich zum Vormonat um rund 8 %.<sup>18</sup> Die Industrieproduktion stieg in diesem Zeitraum um gut 10 %, wobei sie immer noch ca. 23 % unter dem Niveau vom Februar 2020 liegt.<sup>19</sup> Auch im Verarbeitenden Gewerbe ist ein positiver Trend zu erkennen. Der Auftragseingang sowie der Umsatz nahmen im Mai im Vergleich zum Vormonat um je etwas mehr als 10 % zu.<sup>20</sup> Im Vergleich zum Februar 2020 sank der Auftragseingang aber um rund 31 %, der Umsatz um 24 %.<sup>21</sup> Die Exporte nahmen im Vergleich von April auf Mai um 9 % zu, die Importe nur um weniger als 4 %.<sup>22</sup>

Trotz des Positivtrends ergab eine Konjunkturumfrage des ifo Instituts im Juni, dass die Corona-Krise für 21 % der Unternehmen existenzbedrohend ist. Dieser Ansicht waren z.B. 27 % der Dienstleister, 85 % der Reisebüros und Reiseveranstalter, 76 % der Hoteliers und 67 % der Gaststättenbetreiber.<sup>23</sup>

---

<sup>15</sup> *Dullien et al.*, Corona-Krise: Schneller Ausstieg oder bedachte Lockerung?, Wirtschaftsdienst 2020 (Heft 4), 285, 286.

<sup>16</sup> *Matthes* (o. Fn. 14), S. 10.

<sup>17</sup> Statistisches Bundesamt (o. Fn. 7), S. 12; Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 206 vom 09.06.2020, abrufbar s. o. Fn. 8.

<sup>18</sup> Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 252 vom 07.07.2020, abrufbar s. o. Fn. 8.

<sup>19</sup> Ebd. Die Produktion von Vorleistungsgütern nahm im Mai im Vergleich zum Vormonat um 0,1 % ab. Die Produktion der Konsumgüter stieg in diesem Zeitraum um 1,4 % und bei den Investitionsgütern um 27,6 %. Innerhalb der Automobilindustrie liegt die Produktion noch knapp 50 % niedriger als im Februar 2020, s. ebd.

<sup>20</sup> Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 251 vom 06.07.2020, abrufbar s. o. Fn. 8.

<sup>21</sup> Ebd.

<sup>22</sup> Pressemitteilung Nr. 254 vom 09.07.2020, abrufbar s. o. Fn. 8.

<sup>23</sup> Ifo Institut, Pressemitteilung vom 06.07.2020, abrufbar s. o. Fn. 6.

### III. Einfluss der Corona-Krise auf die deutsche Wirtschaft

Während nunmehr konkret auf die Konsequenzen der Krise für die Unternehmen einzugehen ist, erfolgt dies differenziert für die Phase des Lockdown und die der ersten Lockerungen.

#### 1. Lockdown

##### a) Umsatzrückgang

Abhängig vom Wirtschaftszweig brach in der Phase des strikten Lockdown der Umsatz wenig bis massiv bzw. vollständig ein. Dies resultierte aus direkten sowie indirekten Effekten der Krise. Als direkte Effekte lassen sich die staatlichen Maßnahmen definieren. Vielen Unternehmen wurde die normale Fortführung des Betriebes infolge der Corona-Verordnungen der Länder konkret untersagt. So durften etwa in Brandenburg ab dem 22. März 2020 bis zum Eintritt der Lockerungen, von Ausnahmen abgesehen, keine Veranstaltungen stattfinden, Verkaufsstellen des Einzelhandels, Einrichtungen, die körpernahe Dienstleistungen anbieten, Gaststätten und Kinos waren für den Publikumsverkehr zu schließen, zudem war der Sportbetrieb auf und in Sportanlagen, Fitness- oder Tanzstudios untersagt. Von den Corona-Verordnungen wurden in dieser Phase vor allem der Handel sowie die konsumnahen bzw. persönlichen Dienstleistungen tangiert. Dabei liegt der Anteil der Wirtschaftsbereiche Handel, Gastgewerbe und Verkehr an der Bruttowertschöpfung bei rund 16 %.<sup>24</sup> Einen Teil des Umsatzverlustes konnten die von der Verordnung betroffenen Unternehmen (branchenabhängig) aber durch alternative Lösungen kompensieren, indem sie etwa einen Außer-Haus-Verkauf anboten (Gastronomie) oder digitale Lösungen erarbeiteten (Sportkurse via Internet).<sup>25</sup>

Ein indirekter Effekt ist in den gestörten (inter)nationalen Wertschöpfungsketten zu sehen. Denn aufgrund staatlicher Maßnahmen oder individueller unternehmerischer Entscheidungen (Schutz vor Ansteckungsgefahr) konnte eine Belieferung oder Nachfrage von Vor-, Zwischen- und Endprodukten nur begrenzt bzw. gar nicht stattfinden, sodass eine Produktion auch ohne staatlicherseits angeordneter Betriebsschließung bei mangelnder Gütervor-

---

<sup>24</sup> Dullien et al., Wirtschaftsdienst 2020, 286.

<sup>25</sup> S. z.B. zum Digitalisierungsschub unter „Solo-Selbstständigen“ Bertschek/Erdsiek, So-loselbstständigkeit in der Corona-Krise, Digitalisierung hilft bei der Bewältigung der Krise, 27.05.2020, S. 8 ff., abrufbar unter: [https://www.zew.de/fileadmin/FTP/ZEW\\_Kurzexpertisen/ZEW\\_Kurzexpertise2008.pdf](https://www.zew.de/fileadmin/FTP/ZEW_Kurzexpertisen/ZEW_Kurzexpertise2008.pdf).

haltung oder anderweitiger Bezugsquellen mitunter zum Erliegen kam.<sup>26</sup> Dies tangierte vor allem das Verarbeitende Gewerbe sowie Bereiche, die industriennahe Dienstleistungen erstellen.<sup>27</sup> Schwierigkeiten, ausreichende Vorprodukte zu erhalten, hatten vor allem die Automobil-, die Maschinenbau-, die Chemie- und die Elektronikindustrie, die insgesamt 12 % der Bruttowertschöpfung ausmachen.<sup>28</sup> An diesem Beispiel zeigt sich eine Abhängigkeit der Wirtschaft nicht nur von der Virusentwicklung im eigenen Land.

Neben Problemen in der Lieferkette führte auch die fehlende Nachfrage zur Einstellung der Produktion, ein prominentes Beispiel ist hierbei der Automobilhersteller Volkswagen.<sup>29</sup> Die mangelnde Nachfrage zeigte sich auch im Bereich der Dienstleistungen. So trat die Notwendigkeit der Mandatierung einer Rechtsanwaltskanzlei aufgrund einer rechtlichen Fragestellung des täglichen Geschäftes zurück, da das Hauptaugenmerk etwa aufgrund eines Produktionsstillstandes woanders lag. Zudem waren bereits seit Februar 2020 Präventivmaßnahmen der Unternehmer zu identifizieren, z.B. wurden angesichts der (weltweiten) Ausbreitung des Virus Dienstreisen verschoben oder Veranstaltungen abgesagt.<sup>30</sup>

Die Einschränkungen des öffentlichen Lebens führten zudem zu einer Verunsicherung der Bürger. Aus Angst, sich anzustecken, wurden verschiebbare Investitionen bzw. der Konsum hinausgezögert, entsprechend sind negative Folgen für den Umsatz der Unternehmen bereits seit Februar 2020 zu verzeichnen.<sup>31</sup> Daneben hatten bzw. haben die Verbraucher immer noch mit unsicheren Einkommenserwartungen – drohender Jobverlust bzw. unbekannter Dauer der Kurzarbeit (resp. des reduzierten Einkommens) – zu kämpfen, was gleichermaßen ein Konsumhemmnis begründet. Die GfK-

---

<sup>26</sup> *Schrader/Stehn/Laaser* (o. Fn. 1); *Felbermayer/Hinz/Mahlkow*, IfW Policy Brief Spezial Corona-Update 1, 28.04.2020, S. 6 f., abrufbar unter: [https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifw/Kiel\\_Policy\\_Brief/Spezial/Spezial-Corona-Update-1.pdf](https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifw/Kiel_Policy_Brief/Spezial/Spezial-Corona-Update-1.pdf); *Dorn et al.*, Die volkswirtschaftlichen Kosten des Corona-Shutdown für Deutschland: Eine Szenarienrechnung, ifo Schnelldienst 2020 (Heft 4), 29, 30.

<sup>27</sup> *Schrader/Stehn/Laaser* (o. Fn. 1). Die Bedeutung internationaler Lieferketten arbeiten auch *Kolev/Obst* heraus, s. IW-Report 16/2020, 23.04.2020, S. 5 ff., abrufbar unter: <https://www.iwkoeln.de/studien/iw-reports/beitrag/galina-kolev-thomas-obst-die-abhaengigkeit-der-deutschen-wirtschaft-von-internationalen-lieferketten.html>.

<sup>28</sup> *Dullien et al.*, Wirtschaftsdienst 2020, 286.

<sup>29</sup> Volkswagen AG, Nachricht vom 17.03.2020, abrufbar unter: <https://www.volkswagenag.com/de/news/2020/03/Corona-Krise.html>. S. allgemein auch *Felbermayer/Hinz/Mahlkow* (o. Fn. 26), S. 7.

<sup>30</sup> Sachverständigenrat (o. Fn. 3), S. 27.

<sup>31</sup> Der Konsumklimaindex, den die GfK veröffentlicht, sank bereits im Februar 2020, während der Lockdown erst im März 2020 beschlossen und umgesetzt wurde, s. zum Konsumklimaindex GfK, Konsumklima stagniert, 20.02.2020, abrufbar unter: <https://www.gfk.com/de/presse?&countries8=countriesGermany>. S. auch Sachverständigenrat (o. Fn. 3), S. 27.

Konsumstudie weist z.B. für den Monat April 2020 einen „Absturz des Konsumklimas“ ohnegleichen auf, welches sich aber im Mai etwas erholt hat.<sup>32</sup> Der „verlorene“ Umsatz im Vorfeld sowie während der Zeit der staatlichen Einschränkungen kann, unabhängig von der wirtschaftlichen Situation der Verbraucher, je nach Branche auch zu späterer Zeit nicht nachgeholt werden. Dies beruht zum einen auf tatsächlichen Gegebenheiten wie etwa Kapazitätsgrenzen (in einem Restaurant kann ein Tisch nicht doppelt vergeben werden) und zum anderen auf individuellen Entscheidungen (ein Friseurbesuch wird nur verschoben, die Haare werden aber nicht doppelt geschnitten). So prolongiert auch die vielfach angepriesene Gutscheinelösung – Erwerb eines Gutscheines in der Krise zur Sicherung der Liquidität der Unternehmen – nur die Problematik, wenn diese zeitnah im Zuge der Lockerungen eingelöst werden.

### **b) Hohe Fixkosten**

Auf den (zum Teil vollständigen) Umsatzrückgang konnten die Unternehmen nur bedingt *ad hoc* reagieren. So hatten die Unternehmen trotz der Schließung ihrer Betriebe hohe monatliche Fixkosten, z.B. Miet- oder Kreditzahlungen. Auch die Arbeitnehmer waren weiter zu bezahlen, da der Arbeitgeber das wirtschaftliche Betriebsrisiko trägt.<sup>33</sup>

### **c) Zusätzliche Kosten**

Unternehmen, die während der Corona-Pandemie normal weiter agieren konnten, waren zur Implementierung und Einhaltung zusätzlicher Hygieneregeln verpflichtet. Diese machten außerplanmäßige Investitionen in Handschuhe, Desinfektionsmittel, Trennscheiben etc. notwendig. Andere Unternehmen, bei denen die Arbeitnehmer weniger auf die Arbeit in der bisherigen Betriebsstätte angewiesen waren, haben vermehrt die Arbeit im Homeoffice zugelassen. So arbeitete Mitte März, einer repräsentativen Umfrage der Bitkom Research zufolge, fast jeder Zweite vollständig oder teilweise im

---

<sup>32</sup> GfK, Corona-Schock: Konsumklima erreicht historischen Tiefpunkt, 23.04.2020 sowie Konsumklima erholt sich etwas vom Corona-Schock, 26.05.2020, beide Pressemitteilungen sind abrufbar ebd. Zur Zeit der Erhebung im April waren die ersten Lockerungen noch nicht bekannt.

<sup>33</sup> *Weller/Lieberknecht/Habrigh*, Virulente Leistungsstörungen – Auswirkungen der Corona-Krise auf die Vertragsdurchführung, NJW 2020 (Heft 15), 1017 ff., 1019 m.w.N.; *Sagan/Brockfeld*, Arbeitsrecht in Zeiten der Corona-Pandemie, NJW 2020 (Heft 16), 1112 ff., 1116 m.w.N.

Homeoffice.<sup>34</sup> Um die Heimarbeit zu ermöglichen, bedurfte es seitens der Unternehmen aber zusätzlicher Investitionen in technische und digitale Lösungen, dies betrifft Hard- wie Software gleichermaßen. Mitunter waren die Unternehmen auch auf besondere Investitionen angewiesen, um den Umsatzrückgang zumindest partiell durch alternative Absatzmöglichkeiten zu kompensieren.

#### d) Liquidität der Unternehmen

„Solo-Selbstständige“, Einzelunternehmer, Kleinst- und Kleinunternehmen, aber auch mittelständische Unternehmen zeichnen sich durch ein begrenztes Liquiditätspolster sowie durch geringe Rücklagen aus, um die Folgen der Betriebseinschränkungen/-schließungen aufzufangen.<sup>35</sup> Gerade Kleinstbetrieben wird eine geringe Krisenfestigkeit zugesprochen, denn sie weisen meist kein übermäßig gewinnbringendes Geschäft auf.<sup>36</sup> Entsprechendes gilt in der Regel für den privaten Bereich der Unternehmer, sodass sich in Krisenzeiten vermehrt Existenzfragen stellen.<sup>37</sup> Selbst dem Handwerk, das zuletzt durch umsatz- und ertragsstarke Jahre geprägt war, wurde während des Lockdown prophezeit, dass in vielen Betrieben die Rücklagen nach mehr als vier bis sechs Wochen aufgebraucht sein werden.<sup>38</sup>

Eine repräsentative Corona-Sonderbefragung des KfW-Mittelstandspanels zwischen dem 6. und 14. April 2020 ergab, dass 80 % der KMU von der Krise betroffen sind. Nach eigenen Angaben der Unternehmen reichen die Liquiditätsreserven ab April 2020 bei 33 % der teilnehmenden Unternehmen bis zu zwei Monate, bei 14 % bis zu vier Wochen und bei 4 % nur ein bis zwei Wochen.<sup>39</sup> Dabei ist hervorzuheben, dass die Eigenkapitalquote der

---

<sup>34</sup> Bitkom e.V., Corona-Pandemie: Arbeit im Homeoffice nimmt deutlich zu, 18.03.2020, abrufbar unter: <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Corona-Pandemie-Arbeit-im-Homeoffice-nimmt-deutlich-zu>. S. auch *Bünning/Hipp/Munnes*, Erwerbsarbeit in Zeiten von Corona, 15.04.2020, S. 7 ff., abrufbar unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/216101/1/Full-text-report-Buenning-et-al-Erwerbsarbeit-in-Zeiten-von-Corona-v1-20200415.pdf>.

<sup>35</sup> *Becker*, Staatliche Förderung in Zeiten des Corona-Virus, S. 14, abrufbar unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/214899/1/Becker%20-%20Staatliche%20Fo%cc%88rderung%20in%20Zeiten%20des%20Corona-Virus.pdf>; *Wrede*, Corona und die Solo-Selbstständigen: Kommt die Hilfe an?, DW vom 31.03.2020, abrufbar unter: <https://www.dw.com/de/corona-und-die-solo-selbstst%C3%A4ndigen-kommt-die-hilfe-an/a-52968803>.

<sup>36</sup> *Friedl/Tratt*, Auswirkungen der Corona Krise auf das Handwerk, 2020, S. 12 m.w.N., abrufbar unter: [https://ifi-muenchen.de/wp-content/uploads/2020/03/2020\\_gesamtes\\_Dokument\\_Auswirkungen-Corona-Krise-Handwerk.pdf](https://ifi-muenchen.de/wp-content/uploads/2020/03/2020_gesamtes_Dokument_Auswirkungen-Corona-Krise-Handwerk.pdf).

<sup>37</sup> *Becker* (o. Fn. 35), S. 14 f.

<sup>38</sup> *Friedl/Tratt* (o. Fn. 36).

<sup>39</sup> KfW Research, Fokus Volkswirtschaft Nr. 286, 28.04.2020, S. 2 und 5, abrufbar unter: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2020/Fokus-Nr.-286-April-2020-Corona-Krise-Mittelstand.pdf>.

mittelständischen Unternehmen in den letzten Jahren deutlich gestiegen ist (im Durchschnitt zwischen 2002 und 2018 um 13 %), was die Resilienz, also die Widerstandsfähigkeit der Unternehmen gegenüber der aktuellen Krise, erhöht hat.<sup>40</sup> Zuletzt zeigte sich aber bei einem genaueren Hinsehen, dass die Anzahl von Unternehmen, die eine Eigenkapitalquote von unter zehn Prozent aufweisen, zunahm.<sup>41</sup>

Insbesondere für den Osten Deutschlands wird eine Ausdünnung der Unternehmerlandschaft befürchtet.<sup>42</sup> Begründet wird dies mit der geringeren Widerstandskraft der oft kleinen Unternehmen aufgrund einer dünnen Eigenkapitaldecke.<sup>43</sup> Hinzu kommt die Altersstruktur der Unternehmer. Im zunehmenden Alter sinkt die Risikobereitschaft, weshalb Liquiditätshilfen in Form von Darlehen aufgrund der mehrjährigen Bindung abgelehnt werden könnten.<sup>44</sup>

### e) Entschädigung durch Staat oder Dritte

Eine Entschädigungspflicht des Staates für auf den Corona-Verordnungen beruhenden wirtschaftlichen Einbußen wird derzeit von Juristen kontrovers diskutiert.<sup>45</sup> Aktuell ist eine solche noch völlig unklar. Den Unternehmern würde ggf. die Beschreitung des Rechtswegs abverlangt, der gerade in einer schwierigen wirtschaftlichen Lage nicht nur Geld, Zeit und Nerven kostet, vor allem aber in seinen Erfolgsaussichten höchst unsicher ist.

---

<sup>40</sup> Ebd., S. 3 f.; Gemeinschaftsdiagnose (o. Fn. 6), S. 66 f.

<sup>41</sup> KfW Research, Mittelstandspanel 2019, 10.2019, S. 18 f., abrufbar unter: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Mittelstandspanel/KfW-Mittelstandspanel-2019.pdf>.

<sup>42</sup> *Ragnitz*, Corona und die Folgen: Ein Blick auf Ostdeutschland, ifo Dresden berichtet 2020 (Heft 2), 3, 3.

<sup>43</sup> Ebd.

<sup>44</sup> Ebd.

<sup>45</sup> *Antweiler* bejaht einen Anspruch aus § 56 IfSG sowie aus einem enteignungsgleichen Eingriff, s. Betriebsuntersagung durch Covid-19-Rechtsverordnungen: Eigentumseingriff und Entschädigung, NVwZ 2020 (Heft 9), 584 ff., 588 f.; auf das Staatshaftungsrecht beziehen sich auch *Rinze/Schwab*, Dulde und liquidiere – Staatshaftungsansprüche in Coronazeiten, NJW 2020 (Heft 27), 1905 ff.; *Dörrenbacher* erkennt ebenfalls einen Anspruch aus § 56 IfSG an, s. JuWissBlog Nr. 55/2020 vom 09.04.2020, abrufbar unter: <https://www.juwiss.de/55-2020>. *Weller/Lieberknecht/Habrigh* verweisen auf § 56 IfSG analog, s. NJW 2020, 1019 m.w.N.; während *Winter/Thürk* § 65 IfSG analog heranziehen, s. Schmidt, COVID-19, 2020, § 17 Rn. 26 ff. Einen Anspruch aus § 56 IfSG oder den LPoIG lehnt jedoch das LG Heilbronn ab, s. Urteil vom 29.04.2020 Az.: I 4 O 82/20 = BeckRS 2020, 7486; einen Anspruch ablehnend gegenüber stehen auch *StöB/Putzer*, Entschädigung von Verdienstausschlag während der Corona-Pandemie, NJW 2020 (Heft 21), 1465 ff., 1466 f.; *Kluth*, Können Betriebe jetzt Entschädigung verlangen?, LTO vom 16.04.2020, abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/kanzleien-unternehmen/k/shutdown-corona-geschaefte-schliessungen-umsatzausfall-entschaedigung-kleine-laeden-sonderopfer-sowie-Reschke>, Entschädigungsansprüche für rechtmäßige infektionsschutzrechtliche Maßnahmen im Zuge der COVID-19-Pandemie, DÖV 2020 (Heft 10), 423 ff., 430. S. zu einem Überblick auch *Rath*, Entschä-

Unsicherheiten bestehen aktuell zudem darüber, inwiefern ein etwaiger Versicherungsschutz greift. So kann aufgrund einer Betriebsschließungsversicherung ein finanzieller Ausgleichsanspruch infolge einer behördlich angeordneten Betriebsschließung wegen einer meldepflichtigen Krankheit nach dem Infektionsschutzgesetz bestehen. Dies ist jedoch eine Frage der konkreten Ausgestaltung des Versicherungsvertrages, z.B., ob auch präventive Schließungen erfasst sind oder Corona als Krankheit im Vertrag (oder den zugehörigen Anlagen) hätte explizit aufgeführt sein müssen.<sup>46</sup> Daneben besteht die Möglichkeit einer Betriebsausfallversicherung, die jedenfalls in der klassischen Variante vorliegend keinen Versicherungsschutz gewährt. Denn in der Regel deckt diese nur Ausfallschäden ab, wenn sie durch versicherte Gefahren, wie etwa Feuer, hervorgerufen werden, darüber hinaus wird zu meist ein Sachschaden verlangt.<sup>47</sup> In den erweiterten Versicherungsvarianten ist zu prüfen, ob etwaige Ausschlussklauseln bestehen, z.B. in Bezug auf Seuchen bzw. Epidemien oder bei Eingriffen von hoher Hand.<sup>48</sup> Dem bestehenden Problem hat sich z.B. das bayerische Wirtschaftsministerium partiell angenommen. Es hat aufgrund der Unsicherheiten über die Anwendbarkeit von Betriebsschließungsversicherungen einen Kompromiss für Hotels und Gaststätten mit den Versicherungsunternehmen erarbeitet. Dieser sieht vor, dass die Versicherer zwischen 10 und 15 % der bei Betriebsschließungen jeweils vereinbarten Tagessätze übernehmen.<sup>49</sup> Den ohnehin schon wirtschaftlich schwer getroffenen Unternehmen wird dieser Prozentsatz aber voraussichtlich nur geringfügig helfen.

---

digung für den Shutdown, LTO vom 02.06.2020, abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/entschaedigungen-betriebsschliessung-corona-shutdown-rechtsanspruch-56-ifsg-infektionsschutzgesetz-ueberblick> oder *Rommelfanger*, Entschädigung für Vermögensschäden aufgrund Betriebsbeschränkungen/-schließungen infolge Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz, COVuR 2020 (Heft 4), 178 ff.

<sup>46</sup> S. dazu *Rixecker*, in: Schmidt, COVID-19 (ebd.), § 11 Rn. 57 ff. Instrukтив auch *Korff*, Die Betriebsschließungsversicherung in Zeiten der Coronakrise, COVuR 2020 (Heft 5), 246 ff.

<sup>47</sup> *Rixecker*, ebd., Rn. 7, 63 ff.

<sup>48</sup> S. dazu ebd., Rn. 13 ff.

<sup>49</sup> Bayerische Staatsregierung, Betriebsschließungsversicherungen: Bayerische Lösung für Hotels und Gaststätten, 03.04.2020, abrufbar unter: <https://www.bayern.de/betriebsschliessungsversicherungen-bayerische-loesung-fuer-hotels-und-gaststaetten>. S. zur begrenzten Leistung der Versicherer auch *Suliak*, Brechen die Versicherer in der Krise ihre Leistungsversprechen?, LTO vom 28.04.2020, abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/corona-versicherung-betriebsschliessung-vergleich-schaden-gdv-bmjv>.

## 2. Lockerungen

Nach der Phase des Lockdown wurden schrittweise verschiedene Lockerungen<sup>50</sup> (in Abhängigkeit vom jeweiligen Bundesland) beschlossen. In Brandenburg z.B. wurde zunächst die Wiedereröffnung von Verkaufsstellen des Einzelhandels oder bestimmter Einrichtungen erlaubt. Trotz weitreichender Lockerungen sind z.B. nach wie vor aber Diskotheken für den Publikumsverkehr geschlossen zu halten. In Sachsen und Thüringen gibt es indes bereits Bestrebungen, die Einschränkungen vollständig aufzuheben.

Für die Unternehmen bedeutet dies, je nach Branche, aber nicht mehr als ein zaghaftes Aufatmen. Denn die Krise erweist sich für die Unternehmen auch deshalb als besonders schwerwiegend, da sie von vielen Unsicherheiten geprägt ist. So war nicht nur die Dauer des strikten Lockdown unbekannt, sondern diese Unsicherheit zieht sich im Unwissen über den Bestand der beschlossenen Lockerungen auch weiter fort. Besagte Unsicherheit wirkt gegenwärtig in zwei Richtungen. Zum einen im Hinblick auf den Fortbestand der lediglich eingeschränkten Betriebswiederaufnahme, zum anderen bezüglich der Permanenz der zumindest beschlossenen Lockerungen. Dabei wurde bereits nachgewiesen, dass eine Unsicherheit die wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere die Investitionstätigkeit, schwächt.<sup>51</sup> Neben den unabhängig von der Corona-Krise ohnehin im Tagesgeschäft bestehenden Unsicherheiten (z.B. dem Fachkräftemangel) kommt nunmehr ein weiterer Unsicherheitstatbestand hinzu.

### a) Weiterhin geringerer Umsatz bei zusätzlichen Investitionen

Betriebe, die von den Corona-Verordnungen direkt betroffen waren und nunmehr wieder öffnen dürfen, müssen hierfür zahlreiche Hygienevorschriften einhalten. Diese Auflagen führen nicht nur zu unvorhergesehenen Investitionen, die in einer angespannten finanziellen Situation die Unternehmen zusätzlich unter Druck setzen. Sie verringern gleichermaßen die Rückkehr zur Normalität, da die Unternehmen in dieser Zeit aufgrund der Abstandsregelungen<sup>52</sup> etwa nur einen geringeren Umsatz erwirtschaften können. Mitunter führen die Auflagen (insbesondere die Abstandsregelungen)

---

<sup>50</sup> Einer Studie zufolge können nur leichte, stufenweise Lockerungsmaßnahmen wirtschaftliche Kosten reduzieren, ohne dabei gleichzeitig medizinische Ziele zu bedrohen, s. dazu *Dorn et al.*, Das gemeinsame Interesse von Gesundheit und Wirtschaft: Eine Szenarienrechnung zur Eindämmung der Corona-Pandemie, ifo Schnelldienst digital 6/2020, 13.05.2020, S. 8, abrufbar unter: [https://www.ifo.de/DocDL/sd-2020-digital-06-ifo-helmholtz-wirtschaft-gesundheit-corona\\_1.pdf](https://www.ifo.de/DocDL/sd-2020-digital-06-ifo-helmholtz-wirtschaft-gesundheit-corona_1.pdf).

<sup>51</sup> *Grömling/Matthes*, Unsicherheit der Unternehmen lähmt Konjunktur, Wirtschaftsdienst 2019, 855, 862.

<sup>52</sup> S. z.B. den SARS-CoV-2-Arbeitsschutzstandard für das Friseurhandwerk, abrufbar unter: <https://www.bgw-online.de/SharedDocs/Downloads/DE/Branchenartikel/SARS->

sogar dazu, dass Betriebe nicht mehr rentabel geführt werden können.<sup>53</sup> Einer Umfrage des Hotel- und Gastronomieverbandes (DEHOGA) zufolge gaben gut 82 % der befragten Betreiber von Restaurants und Cafés an, aufgrund der Einschränkungen nicht wirtschaftlich arbeiten zu können.<sup>54</sup> *De facto* besteht das Betriebsverbot für diese Unternehmen weiter. Um den Umsatzrückgang beispielhaft mit Zahlen zu verdeutlichen, soll auf die gleiche Umfrage zurückgegriffen werden. Dabei gaben knapp 32 % der Befragten an, nur einen Umsatz zwischen 25 und 50 % im Vergleich zum Vorjahr erwirtschaften zu können, knapp 30 % der Betriebe können überdies nur einen Umsatz zwischen 10 und 25 % erzielen und bei rund 17 % lag dieser sogar bei weniger als 10 %.<sup>55</sup>

Dieser massive und ggf. nachhaltige Umsatzrückgang resultiert auch aus der reduzierten Kaufkraft der Verbraucher. Bereits jetzt zeigt sich ein außerordentlich hoher Anstieg an Arbeitslosigkeit. Zwischen März und April erhöhte sich die Anzahl der Erwerbslosen um 308.000 auf insgesamt 2.644.000, im Mai und Juni war ein weiterer Zuwachs auf zunächst 2.813.000 und später 2.853.000 Erwerbslose zu verzeichnen.<sup>56</sup> Hinzu kommt der geringere Verdienst infolge der Kurzarbeit. Es ist zu erwarten, dass der Sozialkonsum sowie die Nachfrage nach personenbezogenen Dienstleistungen auch in dieser Phase im Vergleich zu Vorkrisenzeiten weiter rückläufig sind. Das sog. Verbrauchervertrauen, die Kauflaune der Menschen, muss erst wiederhergestellt werden. So steigt zwar das Konsumklima, es bleibt aber auch im Juni auf einem niedrigen Wert, dem drittniedrigsten seit Durchführung der Befragung.<sup>57</sup> Auch die bereits angesprochene

---

CoV-2-Arbeitsschutzstandard-Friseurhandwerk\_Download.pdf?\_\_blob=publication-File.

<sup>53</sup> Herz, Warum Restaurants weiter Verlust machen, Tagesschau.de vom 29.05.2020, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/corona-restaurants-105.html>.

<sup>54</sup> DEHOGA, Neustart in der Gastronomie mit großen Sorgen: DEHOGA-Umfrage bestätigt dramatische Lage der heimischen Restaurants, 29.05.2020, abrufbar unter: [https://www.dehoga-bundesverband.de/presse-news/pressemitteilungen/detail/news/neustart-in-der-gastronomie-mit-grossen-sorgen-dehoga-umfrage-bestaetigt-dramatische-lage-der-heimischen-restaurants/?tx\\_news\\_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx\\_news\\_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=ea7d554859f9184a7ba1a376897f0856](https://www.dehoga-bundesverband.de/presse-news/pressemitteilungen/detail/news/neustart-in-der-gastronomie-mit-grossen-sorgen-dehoga-umfrage-bestaetigt-dramatische-lage-der-heimischen-restaurants/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=ea7d554859f9184a7ba1a376897f0856). Befragungszeitraum war der 22. bis 25.05.2020.

<sup>55</sup> Ebd.

<sup>56</sup> Arbeitsagentur für Arbeit, Entwicklung des Arbeitsmarkts 2020 in Deutschland, 04.2020, 05.2020 sowie 06.2020, alle abrufbar unter: <https://www.arbeitsagentur.de/news/arbeitsmarkt-2020>. S. zu den verschiedenen Gründen *Beeger*, Warum die Arbeitslosigkeit steigt, FAZ vom 04.05.2020, abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/corona-krise-warum-die-arbeitslosigkeit-in-deutschland-steigt-16753941.html>. Allerdings wird vermutet, dass die Arbeitslosigkeit mit der Erholung der Wirtschaft von der Corona-Krise langsam zurückgehen wird (branchenabhängig), grundsätzlich sei der Arbeitsmarkt robust, s. *Weber et al.*, IAB-Kurzbericht 7/2020, 20.03.2020, S. 4 ff., abrufbar unter: <http://doku.iab.de/kurzber/2020/kb0720.pdf>.

<sup>57</sup> GfK, Konsumklima erholt sich weiter – Verbraucher erwachen aus Schockstarre, 25.06.2020, abrufbar s. o. Fn. 31.

Angst eines Arbeitsplatzverlustes kann zu einem erhöhten Vorsichtssparen führen.<sup>58</sup> Rund 35 % der Kurzarbeiter erachten beispielsweise ein Arbeitslosigkeitsrisiko für mäßig bis ziemlich/sehr wahrscheinlich.<sup>59</sup> Dabei sind auch die Aussichten auf einen neuen Job getrübt, denn infolge der Krise werden weniger Stellen ausgeschrieben, sodass sich die Suche eines neuen Arbeitsplatzes hinziehen kann. Die finanziellen Sorgen der Bürger zeigen sich in einer GfK-Studie, der zufolge rund ein Viertel der Befragten auf ihren Urlaub verzichten will und ein Drittel zukünftig weniger Geld für den Kauf langlebiger Produkte (Möbel, Autos etc.) ausgeben wird.<sup>60</sup>

Hemmender Faktor bezogen auf Einkäufe vor Ort, ist zudem weiterhin die Befürchtung, sich in den Fußgängerzonen, Einkaufszentren etc. mit dem Virus zu infizieren. Denn die Atemwegserkrankung kann symptomlos verlaufen, sodass die tatsächliche Verbreitung des Virus in Deutschland unbekannt ist. Auch das „Einkaufserlebnis“ ist eingeschränkt, solange eine Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung besteht. Infolgedessen werden der verschiebbare Konsum bzw. private Investitionen auch künftig hinausgezögert oder soweit möglich weiter ins Internet verlagert.

## **b) Gefahr der Rücknahme der Lockerungen**

Zugleich droht aktuell jederzeit eine Rücknahme der beschlossenen Lockerungen. Bund und Länder einigten sich auf eine Obergrenze von Neuinfektionen. Bei mehr als 50 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen sind umgehend regionale Beschränkungen zu treffen.<sup>61</sup> Dabei gelten auf Länderebene zum Teil Sonderregelungen. Bayern etwa hat diese Grenze auf 35 Neuinfektionen herabgesetzt.<sup>62</sup> In Sachsen wiederum greift ein Stufenkonzept, ab 20 Neuinfektionen wird ein Vorwarnsystem ausgelöst, ab 35 Neuinfektionen greifen erste Einschränkungen und bei den besagten 50 Neuinfektionen ist der „absolute Ernstfall erreicht“.<sup>63</sup>

---

<sup>58</sup> *Bofinger et al.* (o. Fn. 5), S. 8. Zur Sorge um den Arbeitsplatzverlust ebenso wie zu den finanziellen Sorgen s. *Bünning/Hipp/Munnes* (o. Fn. 34), S. 10 ff.

<sup>59</sup> *Möhring et al.*, Mannheimer Corona Studie: Schwerpunktbericht zum subjektiven Arbeitslosigkeitsrisiko der Beschäftigten in Deutschland, 10.06.2020, S. 8, abrufbar unter: [https://www.uni-mannheim.de/media/Einrichtungen/gip/Corona\\_Studie/MCS\\_Arbeitslosigkeitsrisiko\\_Bericht.pdf](https://www.uni-mannheim.de/media/Einrichtungen/gip/Corona_Studie/MCS_Arbeitslosigkeitsrisiko_Bericht.pdf).

<sup>60</sup> GfK, Ein Drittel der Deutschen will weniger ausgeben, 25.05.2020, abrufbar s. o. Fn. 31.

<sup>61</sup> Bundesregierung, Coronavirus in Deutschland, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/corona-massnahmen-1734724>.

<sup>62</sup> Bayerische Staatsregierung, Bericht aus der Kabinettsitzung vom 19.05.2020, abrufbar unter: <https://www.bayern.de/bericht-aus-der-kabinettsitzung-vom-19-mai-2020/#a-5>.

<sup>63</sup> Sächsische Staatskanzlei, Gesundheitsministerium erlässt Stufenkonzept für Maßnahmen in Corona-Hotspots, 30.06.2020, abrufbar unter: <https://medienservice.sachsen.de/medien/news/238207>.

Nach der Umsetzung der ersten Lockerungen zeigte sich ein Infektionsgeschehen vor allem infolge von Freizeitaktivitäten, etwa infolge des Besuches eines Gottesdienstes oder Restaurants bzw. der Teilnahme an privaten Feiern. Als aktuelle Beispiele der konkret drohenden Gefahr der jederzeitigen Rücknahme der Lockerungen dienen die Kreise Gütersloh und Warendorf. Nachdem sich das Virus unter den Angestellten eines Fleischverarbeiters verbreitet hatte, zeigten sich auch immer mehr Infektionen ohne direkten Bezug zur Fleischfabrik. Für diese Kreise wurde im Zuge dessen ein erneuter Lockdown mit Wirkung vom 24. Juni 2020 bis (einschließlich) zum 30. Juni 2020 verkündet. Er wurde für den Kreis Warendorf nicht verlängert, in Bezug auf den Kreis Gütersloh wurde die zweite Coronaregionalverordnung mit Beschluss des OVG NRW vom 6. Juli 2020 vorläufig außer Vollzug gesetzt.<sup>64</sup>

Ohne einen wirksamen Impfstoff oder ein Medikament droht aber stets die Rücknahme von Lockerungen bzw. ein erneuter vollständiger (wenn auch regional begrenzter) Lockdown. Dies ist insbesondere der Fall, wenn sich die Gefahr einer zweiten oder dritten Infektionswelle realisiert, deren Folgen noch weitaus schwerwiegender als bisher sein könnten.<sup>65</sup> Das Damoklesschwert der stetigen Rücknahme der Lockerungen schwebt somit metaphorisch über den unternehmerischen Entscheidungen, es behindert vor allem insbesondere auch die Investitionsbereitschaft.

---

<sup>64</sup> S. die Coronaregionalverordnung vom 23.06.2020. Für den Kreis Gütersloh wurde mit einer zweiten Coronaregionalverordnung vom 30.06.2020 eine Verlängerung der Regelungen vorerst bis zum 07.07.2020 beschlossen. In einem einstweiligen Rechtschutzverfahren hat das OVG NRW den Eilantrag gegen die erste Coronaregionalverordnung abgelehnt, s. Beschluss vom 29.06.2020 Az.: 13 B 911/20.NE. Ein Eilantrag gegen die zweite Coronaregionalverordnung war erfolgreich. Das OVG NRW ist der Ansicht, dass die Verordnung voraussichtlich rechtswidrig ist, da es nicht mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sowie dem Gleichbehandlungsgrundsatz zu vereinbaren ist, dass sich der Geltungsbereich auf den gesamten Kreis erstreckt, s. Beschluss vom 06.07.2020 Az.: 13 B 940/20.NE. Die Landesregierung plant keine weiteren Eindämmungsmaßnahmen.

<sup>65</sup> NDR.de, UKE befürchtet zweite Corona-Infektionswelle im Herbst, 22.04.2020, abrufbar unter: <https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/UKE-befuerchtet-zweite-Corona-Infektionswelle-im-Herbst,uke602.html>; *Seidler*, Was eine zweite Welle so gefährlich macht, SPIEGEL Wissenschaft vom 24.04.2020, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/wissenschaft/corona-krise-was-eine-zweite-welle-so-gefaehrlich-macht-a-da8a9f8-9b83-4577-bf45-c9a53424661d>. Etwas aufatmen lässt hingegen ein Interview mit dem Virologen *Christian Drosten*, der auf neue Erkenntnisse im Rahmen der Virusverbreitung hinweist, s. SPIEGEL Wissenschaft, "Vielleicht entgehen wir einem zweiten Shutdown", 29.05.2020, abrufbar unter: [https://www.spiegel.de/wissenschaft/medizin/virologe-christian-drosten-vielleicht-entgehen-wir-einem-zweiten-shutdown-a-71724496-a9b5-4a26-aa1d-ecdf866c7f4e?d=1590724891&sara\\_ecid=soci\\_upd\\_wbMbjhOSvViISjc8RPU89NcCvtIFcJ](https://www.spiegel.de/wissenschaft/medizin/virologe-christian-drosten-vielleicht-entgehen-wir-einem-zweiten-shutdown-a-71724496-a9b5-4a26-aa1d-ecdf866c7f4e?d=1590724891&sara_ecid=soci_upd_wbMbjhOSvViISjc8RPU89NcCvtIFcJ).

## IV. Ausgewählte Instrumente zur Unterstützung der Wirtschaft

### 1. Instrumente auf nationaler Ebene

Dem Staat oblag es aufgrund der vielfältigen Einschränkungen der Wirtschaft daher, hierauf mit verschiedenen Hilfsinstrumenten zu reagieren. Der Gedanke einer „reinigenden Kraft der Krise“ – Aufgabe bzw. Liquidation ineffizienter Betriebe infolge der Pandemie – wäre dabei vorschnell, denn die Folgen der Krise, seien sie direkt oder indirekt, betreffen unverschuldet auch erfolgreiche und finanziell solide Unternehmen.<sup>66</sup>

Wirtschafts- und finanzpolitisches Ziel der Instrumente ist es, die Unternehmen mittels Anpassung der Regelungen zur Kurzarbeit, Liquiditätshilfen, Garantien und Eigenkapitalhilfen zu stabilisieren. Es handelt sich hier um Antworten ähnlich wie in der Finanzkrise 2008/2009, bei der die getroffenen Maßnahmen in der Gesamtheit als Erfolg verzeichnet werden konnten.<sup>67</sup> Dabei sind die Finanzkrise und die Corona-Krise nicht unmittelbar vergleichbar, aus Ersterer resultierte lediglich ein Angebotsschock, während Letztere (samt der staatlichen Maßnahmen) einen simultanen Nachfrage- sowie Angebotsschock bewirkte.<sup>68</sup> Dies beschränkte den Staat in der ersten Phase der Krise massiv in seinen Handlungsinstrumenten, denn nachfrageanreizende Maßnahmen während des Lockdown wären kontraproduktiv zu den Corona-Verordnungen gewesen, diese konnten folglich erst in der Phase der zunehmenden Lockerungen einsetzen. Darüber hinaus ist der Staat in seinen Maßnahmen insofern begrenzt, als er sinnvolle Anreize zu setzen hat, um begonnene Prozesse im Zuge eines stärkeren Klimaschutzes nicht zu konterkarieren bzw. erheblich zu erschweren. Es hat sich bereits herauskristallisiert, dass die Corona-Krise besonders der deutschen Automobilindustrie, der Schlüsselindustrie der deutschen Wirtschaft, zu schaffen macht. Schnell wurden Rufe nach einer Neuauflage der Umweltprämie aus dem

---

<sup>66</sup> Demary/Beznoska/Bardt, IW-Kurzbericht 37/2020, S. 1, 02.04.2020, abrufbar unter: [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2020/IW-Kurzbericht\\_2020\\_Stabilisierung\\_Unternehmenssektor.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2020/IW-Kurzbericht_2020_Stabilisierung_Unternehmenssektor.pdf).

<sup>67</sup> S. zu den Maßnahmen während der Finanzkrise Holtemöller et al., IWH Online Nr. 4/2015, 2015, S. 29 ff., abrufbar unter: [https://www.econstor.eu/bitstream/10419/142205/1/io\\_2015-04.pdf](https://www.econstor.eu/bitstream/10419/142205/1/io_2015-04.pdf).

<sup>68</sup> Daneben ist quantitativ die Dimension der betroffenen wirtschaftlichen Bereiche nicht vergleichbar. Anders als in der Finanzkrise, bei der hauptsächlich die Industrie betroffen war (s. Bardt/Hüther, IW-Kurzbericht Nr. 31/2020, 26.03.2020, S. 2, abrufbar unter: [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2020/IW-Kurzbericht\\_2020\\_Corona\\_stoppt\\_VWL.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2020/IW-Kurzbericht_2020_Corona_stoppt_VWL.pdf)), wirkt sich die Corona-Pandemie in vielen Wirtschaftszweigen aus (z.B. Verarbeitendes Gewerbe, Handel sowie konsumnahe und persönliche Dienstleistungen, s. Schrader/Stehn/Laaser (o. Fn. 1)).

Jahr 2009 (sog. „Abwrackprämie“) laut<sup>69</sup>, obwohl die „Nachhaltigkeit“ dieser Prämie unter ökonomischen sowie ökologischen Gesichtspunkten im Nachhinein scharf kritisiert wurde.<sup>70</sup>

### a) Vertragsrechtliche Regelungen

Eine Erleichterung des Staates im Hinblick auf die wirtschaftliche Situation der Betriebe während der aktuellen Krise bestand z.B. darin, zeitweise den Kündigungsschutz im Rahmen von Miet- und Pachtverhältnissen auszuweiten. Außerdem wurde den Kleinstunternehmen<sup>71</sup> temporär ein Leistungsverweigerungsrecht in Bezug auf alle wesentlichen Dauerschuldverhältnisse eröffnet. Zuletzt wurde auch eine Gutscheinelösung für Veranstalter von Musik-, Kultur-, Sport- oder sonstigen Freizeitveranstaltungen implementiert.<sup>72</sup> Hierin ist dennoch lediglich eine Erleichterung auf der „zeitlichen Ebene“ zu sehen.

### b) Kurzarbeit

Ein wichtiges Instrument zur Reduzierung der Fixkosten ist in der Möglichkeit des Kurzarbeitergeldes zu sehen. In Zeiten von Corona wurden die Rahmenbedingungen zugunsten der Unternehmer verbessert. So wurde etwa die Absenkung der Anforderungen für die Gewährung von Kurzarbeitergeld beschlossen. Auch erhält der Arbeitgeber eine vollständige Erstattung der gezahlten Sozialversicherungsbeiträge. Dadurch müssen in der Rezessionsphase weniger Mitarbeiter entlassen werden, die in der folgenden Aufschwungphase ohne Zeitverzug direkt zur Verfügung stehen.<sup>73</sup> Der Unter-

---

<sup>69</sup> *Lamparter*, Eine Abwrackprämie für die Wirtschaft oder Hilfe für die Umwelt?, Zeit Online vom 21.04.2020, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/mobilitaet/2020-04/autobranche-abwrackpraemie-coronavirus-rezession-konsum>.

<sup>70</sup> *Seiwert*, Erschreckende Bilanz der Autoverschrottung, WirtschaftsWoche vom 16.10.2020, abrufbar unter: <https://www.wiwo.de/unternehmen/abwrackpraemie-erschreckende-bilanz-der-autoverschrottung/5707118.html>.

<sup>71</sup> Kleinstunternehmen i.S.d. Empfehlung 2003/361/EG der Kommission vom 06.05.2003, Abl. L 124/36, sind gemäß Anhang Artikel 2 III Unternehmen, die weniger als 10 Personen beschäftigen und deren Jahresumsatz bzw. Jahresbilanz 2 Mio. Euro nicht überschreitet.

<sup>72</sup> Verfassungsrechtliche Bedenken äußert *Eibenstein*, Verfassungswidrigkeit der „Gutscheinelösung“ im Veranstaltungsvertragsrecht, Zum unzulässigen Eingriff in die Eigentumsfreiheit und dem Verbot rückwirkender Gesetze, COVur 2020 (Heft 5), 249 ff. Zur Europarechtswidrigkeit s. *Goltz/Kolleck-Feser*, Zwangsdarlehen statt Rückerstattung, Gutscheinelösung für die Veranstaltungsbranche, LTO vom 03.06.2020, abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/gutschein-loesung-event-branche-deutschland-bundesregierung-verbraucher-recht>. Innerhalb der Reisebranche haben die Reisenden ein Wahlrecht zur Akzeptanz der Gutscheine.

<sup>73</sup> *Demary/Beznoska/Bardt* (o. Fn. 66), S. 2; s. auch *Schulten/Müller*, WSI Policy Brief Nr. 38, 04.2020, S. 4, abrufbar unter: [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_pb\\_38\\_2020.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_pb_38_2020.pdf).

nehmer kann so auf Investitionen für den Aufbau von Personal und betriebsspezifischem Wissen verzichten. Bis Ende Juni wurden für mehr als 12 Mio. Personen Kurzarbeit angezeigt.<sup>74</sup> Hochrechnungen zufolge zahlte die Bundesagentur für Arbeit das Kurzarbeitergeld im März für 2,49 Mio. Arbeitnehmer und im April für 6,83 Mio. Arbeitnehmer aus.<sup>75</sup> Der Arbeitnehmer erhält aufgrund der verkürzten Arbeitszeiten ein entsprechend beschnittenes Einkommen, das sich bei vollständiger Kurzarbeit auf 60 % (bzw. 67 %) des ausgefallenen pauschalierten Nettoentgeltes beläuft. Es wird stufenweise zunächst auf 70 % (bzw. 77 %) und später auf 80 % (bzw. 87 %) erhöht. Dabei steht es dem Arbeitgeber frei, das Kurzarbeitergeld durch ein zusätzliches Entgelt aufzustocken.<sup>76</sup> Die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte werden daher erstmals seit der Großen Rezession sinken.<sup>77</sup> Obgleich die als gering erwartete Preisinflation abfedernd wirkt<sup>78</sup>, hat die Kurzarbeit Einfluss auf die Kaufkraft und die Konjunktur.

### c) Liquiditätshilfen

Als Liquiditätshilfen während der Corona-Pandemie sind zuletzt vor allem die nicht rückzahlbaren Soforthilfen (Einmalzahlung für drei Monate von bis zu 15.000 Euro)<sup>79</sup> und die erleichterte Gewährung von KfW-Krediten (KfW-Sonderprogramm 2020)<sup>80</sup> zu nennen. Die Liquidität sichern sollen auch steuerrechtliche Maßnahmen (z.B. zinsfreie Stundungsmöglichkeiten bestimmter Steuerarten).<sup>81</sup> Gleichwohl die Soforthilfen zu begrüßen sind, liegt

---

<sup>74</sup> Bundesagentur für Arbeit, Entwicklung des Arbeitsmarkts 2020 in Deutschland, 06.2020, abrufbar s. o. Fn. 56.

<sup>75</sup> Ebd. S. zu einer regionalen Verteilung der Kurzarbeit, ifo Institut, Pressemitteilung vom 22.06.2020, abrufbar unter: <https://www.ifo.de/node/56235>.

<sup>76</sup> Der DGB fordert eine Verpflichtung des Arbeitgebers zur Aufstockung auf 80 %, s. Stellungnahme vom 19.03.2020, S. 2, abrufbar unter: <https://www.dgb.de/download/center/++co++257deebe-6a86-11ea-9d63-52540088cada>; ver.di auf 90 %, s. Mietezahlen trotz Corona!, abrufbar unter: <https://nds-bremen.verdi.de/themen/corona-virus-covid-19/++co++65e77ba4-6b8b-11ea-9e08-525400f67940>. Allgemein eine verpflichtende Aufstockung fordernd *Schulten/Müller* (o. Fn. 73), S. 14 f.

<sup>77</sup> Gemeinschaftsdiagnose (o. Fn. 6), S. 35.

<sup>78</sup> Ebd. S. zu aktuellen Zahlen zur Inflationsrate auch Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 239 vom 29.06.2020, abrufbar o. Fn. 8.

<sup>79</sup> Förderprogramm Soforthilfen – Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020 des BMWi, s. zu den Eckpunkten auch BT-Drs. 19/18105; Förderprogramm sowie Richtlinie der Förderung sind abrufbar unter: <https://www.foerderdatenbank.de/FDB/Content/DE/Pressemitteilung/2020/03/23-50-mrd-eur-soforthilfen-fuer-ku.html>.

<sup>80</sup> BMWi/BMF, Gemeinsame Pressemitteilung vom 23.03.2020, abrufbar unter: <https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2020/20200323-zusaetzliches-kfw-sonderprogramm-2020-fuer-die-wirtschaft-startet-heute.html>.

<sup>81</sup> BMF, Steuerliche Maßnahmen zur Berücksichtigung der Auswirkungen des Coronavirus (COVID-19/SARS-CoV-2), Schreiben vom 19.03.2020, abrufbar unter: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF\\_Schreiben/Weitere\\_Steuerthemen/Abgabenordnung/2020-03-19-steuerliche-massnahmen-zur-](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Weitere_Steuerthemen/Abgabenordnung/2020-03-19-steuerliche-massnahmen-zur-)

der Teufel bekanntlich im Detail. Zum einen ist zu fragen, inwieweit der Umfang der Soforthilfen ausreichend ausgestaltet wurde. Eine Analyse von *Dummert et al.* ergab, dass nur 28 % der Kleinstbetriebe mit bis zu fünf Beschäftigten ihre laufenden Betriebskosten durch die Hilfe vollständig decken konnten.<sup>82</sup> Nur bei 22 % dieser Betriebe konnte die Hilfe die Hälfte der Kosten, bei jedem zweiten Betrieb hingegen weniger als die Hälfte der laufenden Kosten ausgleichen.<sup>83</sup> Noch schlechter sehen die Zahlenwerte für Kleinstbetriebe mit mehr als fünf und bis zu zehn Angestellten aus.<sup>84</sup> Zum anderen wird diese Liquiditätshilfe vielen „Solo-Selbstständigen“ wenig helfen. Denn diese darf nur für laufende Betriebskosten verwendet werden, die jedoch bei dieser Berufsgruppe oft nur im geringen Maße anfallen. Bei einer Befragung unter „Solo-Selbstständigen“ gab jeder Vierte an, dass eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, seine Selbstständigkeit in den nächsten zwölf Monaten aufgeben zu müssen.<sup>85</sup> Begründet liegt dies in dem massiven Umsatzrückgang.<sup>86</sup> Etwa 60 % der Befragten gaben an, dass der monatliche Umsatz im April um mehr als 75 % zurückgegangen ist, jeder Zweite konnte seine Tätigkeit generell nicht mehr ausüben.<sup>87</sup> Auch die Kredite sind kritisch zu sehen, führen diese zu einer steigenden Verschuldung der Unternehmer, wodurch die Gefahr besteht, dass Investitionen nach Durchlaufen der Krise zurückgestellt werden, um zunächst die Liquiditätshilfen zurückzuzahlen.<sup>88</sup>

#### d) Konjunktur- und Zukunftspaket

Mit Eintritt zunehmender Lockerungen hat sich die Bundesregierung auf ein teures Konjunkturpaket verständigt, welches als Aufbruchsignal verstanden werden soll. Das Gesamtvolumen von 130 Mrd. Euro wird für verschiedene

---

beruecksichtigung-der-auswirkungen-des-coronavirus.pdf?\_\_blob=publication-File&v=1. S. auch die gleich lautenden Erlasse der obersten Finanzbehörden der Länder zu gewerbesteuerlichen Maßnahmen zur Berücksichtigung der Auswirkungen des Coronavirus (COVID-19/SARS-CoV-2), 19.03.2020, abrufbar unter: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerarten/Gewerbsteuer/2020-03-19-gewerbesteuerliche-massnahmen-zur-beruecksichtigung-der-auswirkungen-des-coronavirus-anlage.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerarten/Gewerbsteuer/2020-03-19-gewerbesteuerliche-massnahmen-zur-beruecksichtigung-der-auswirkungen-des-coronavirus-anlage.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

<sup>82</sup> *Dummert et al.*, Wirtschaftsförderung in Zeiten von Corona: Potenzielle Nutzung und Nutzen der staatlichen Soforthilfe, 20.05.2020, abrufbar unter: <https://www.iabforum.de/wirtschaftsfoerderung-in-zeiten-von-corona-potenzielle-nutzung-und-nutzen-der-staatlichen-soforthilfe/?pdf=16130>. Dabei ist hervorzuheben, dass sich die variablen Kosten infolge des Verbotes der Betriebsfortführung durch die Corona-Verordnungen reduziert haben, sodass der tatsächliche Deckungsgrad anders ausfallen kann.

<sup>83</sup> Ebd.

<sup>84</sup> Ebd.

<sup>85</sup> *Bertschek/Erdsiek* (o. Fn. 25), S. 3. Die Befragung erfolgte zwischen dem 07.04.2020 und 04.05.2020.

<sup>86</sup> Ebd.

<sup>87</sup> Ebd.

<sup>88</sup> *Demary/Beznoska/Bardt* (o. Fn. 66), S. 2.

Maßnahmen verteilt auf zwei Jahre ausgegeben.<sup>89</sup> Der Bundestag hat bereits die zeitweise Senkung der Mehrwertsteuer, den Familienbonus sowie steuerliche Erleichterungen für Unternehmen beschlossen.<sup>90</sup> Außerdem plant die Bundesregierung beispielsweise Haushalte bei den Stromkosten zu entlasten und eine „Sozialgarantie 2021“ einzuführen. Beabsichtigt sind hier weiterhin Investitionen in den Klimaschutz und Zukunftstechnologien, zudem sollen die Gemeinden gestärkt werden. Schon jetzt ist aber z.B. klar, dass die Mehrwertsteuersenkung nicht vollständig an die Verbraucher weitergegeben wird, sodass nicht zu erwarten ist, dass diese für die Verbraucher wirklich spürbar wird. Berechnungen der FDP zufolge sollen die Haushalte durchschnittlich gerade einmal 30 Euro im Monat sparen können.<sup>91</sup> Für Haushalte, die infolge der Kurzarbeit finanziell stark belastet sind, wird dies nur ein kleiner Tropfen auf dem heißen Stein sein. Für die Unternehmer fallen für diesen nur sehr kurzfristigen Zeitraum aber etwa hohe Bürokratiekosten an. Diese sollen für die Wirtschaft insgesamt bei fast 240.000 Euro liegen.<sup>92</sup> Ähnlich wie bei der Abwrackprämie droht außerdem lediglich ein Vorziehen von Käufen, ein nachhaltiger Effekt ist fragwürdig. Auch ist unklar, ob der Konsum durch dieses Instrument tatsächlich in der Breite angeregt wird, da für viele Deutsche weiterhin Zukunftsängste bestehen.

---

<sup>89</sup> S. zum Eckpunktepapier Bundesregierung, Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken, 03.06.2020, abrufbar unter: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/2020-06-03-eckpunktepapier.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/2020-06-03-eckpunktepapier.pdf?__blob=publicationFile). Eine Abwrackprämie ist darin nicht enthalten. Die Reaktionen auf das von der Bundesregierung beschlossene Konjunkturpaket erfolgten gemischt, s. SPIEGEL Wirtschaft, Opposition kritisiert Corona-Konjunkturpaket, 04.06.2020, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/coronakrise-opposition-kritisiert-konjunkturpaket-der-bundesregierung-a-fba09e6a-ad4f-40b4-8325-002f668562f1>; *Steingart*, Nach „Wumms“ kommt jetzt der Rückstoß: Plötzlich zweifeln Experten am Rettungsplan, Focus vom 09.06.2020, abrufbar unter: [http://www.focus.de/finanzen/boerse/experten/gastbeitrag-von-gabor-steingart-nach-wumms-kommt-jetzt-der-rueckstoss-ploetzlich-zweifeln-experten-am-rettungsplan\\_id\\_12075986.html](http://www.focus.de/finanzen/boerse/experten/gastbeitrag-von-gabor-steingart-nach-wumms-kommt-jetzt-der-rueckstoss-ploetzlich-zweifeln-experten-am-rettungsplan_id_12075986.html). S. zu einer Bewertung im Vorfeld diskutierter Maßnahmen *Bidden*, Milliarden als Medizin (und ihre Nebenwirkungen), SPIEGEL Wirtschaft vom 30.05.2020, abrufbar unter: [https://www.spiegel.de/wirtschaft/corona-krise-streit-um-konjunkturhilfen-milliarden-als-medizin-und-ihre-nebenwirkungen-a-6d093fa3-7e51-4e32-8f0f-e7c808a102c1?d=1590831049&sara\\_ecid=soci\\_upd\\_wbMbjhOSvViISjc8RPU89NcCvtlFcJv](https://www.spiegel.de/wirtschaft/corona-krise-streit-um-konjunkturhilfen-milliarden-als-medizin-und-ihre-nebenwirkungen-a-6d093fa3-7e51-4e32-8f0f-e7c808a102c1?d=1590831049&sara_ecid=soci_upd_wbMbjhOSvViISjc8RPU89NcCvtlFcJv); *Krebs*, Was taugt das Corona-Konjunkturpaket?, Makronom vom 04.06.2020, abrufbar unter: <http://makronom.de/was-taugt-das-corona-konjunkturpaket-36177>. Zu weiteren Vorschlägen *Belitz et al.*, DIW Wochenbericht 24/2020, S. 442 ff., abrufbar unter: [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.791557.de/20-24-5.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.791557.de/20-24-5.pdf).

<sup>90</sup> S. zu den beschlossenen Änderungen BT-Drs. 19/20332.

<sup>91</sup> FDP, Aus dem 'Wumms' wird ein Strohfeuer, 29.06.2020, abrufbar unter: [https://www.fdp.de/\\_aus-dem-wumms-wird-ein-strohfeuer](https://www.fdp.de/_aus-dem-wumms-wird-ein-strohfeuer).

<sup>92</sup> *Greive*, Fast 250 Millionen Euro Bürokratiekosten für Wirtschaft durch Konjunkturpaket, Handelsblatt vom 22.06.2020, abrufbar unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/coronakrise-fast-250-millionen-euro-buerokratiekosten-fuer-wirtschaft-durch-konjunkturpaket/25938676.html?ticket=ST-5258651-q3h7NhMD0TqfpsvhU95S-ap3>.

In den kommenden Zeiten hat die besondere fiskalische Beanspruchung während der Krise massiv an Beachtung zu finden, eine Sanierung der öffentlichen Haushalte hat in der Post-Corona-Phase in den Fokus zu rücken.<sup>93</sup> Dies gilt gerade auch, weil die Steuereinnahmen für das Jahr 2020 massiv zurückgehen werden. Schätzungen zufolge sollen sich die Einnahmen auf 264,78 Mrd. Euro belaufen, das sind knapp 61,02 Mrd. Euro weniger als noch im Jahr zuvor.<sup>94</sup> Außerdem hat der Bundestag zuletzt den zweiten Nachtragshaushalt beschlossen, sodass sich die Verschuldung für das Jahr 2020 auf fast 218 Mrd. Euro beläuft. Der zweite Nachtragshaushalt ist jedoch verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt.<sup>95</sup> Es ist zu erwarten, dass diese Thematik auch den anstehenden Wahlkampf zum Deutschen Bundestag im nächsten Jahr dominieren wird.

Auch auf Länderebene gibt es entsprechende Bestrebungen, ein Konjunkturpaket aufzulegen, so hat sich das Kabinett in Sachsen Ende Juni auf das Corona-Impulspaket „Sachsen startet durch“ geeinigt. Mit dem Programm soll u. a. die Unternehmensfinanzierung gesichert, die Wettbewerbsfähigkeit gestärkt, der industrielle nachhaltige Strukturwandel ermöglicht und Arbeitsplätze erhalten werden.<sup>96</sup> Hierfür stellen der Bund und der Freistaat mehr als 1 Mrd. Euro bereit.<sup>97</sup>

## **2. Aufbau-Fonds der EU**

Auch auf europäischer Ebene werden Wege gesucht, um die Folgen der Corona-Krise zu bewältigen. So wurden z.B. bereits drei Sicherheitsnetze implementiert, die der Unterstützung der Arbeitnehmer, der Unternehmen, bzw. allgemein der Mitgliedstaaten dienen. Es handelt sich dabei um SURE (eine befristete Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken im Notfall), europaweite Garantiefonds und die Pandemie-Krisenhilfe.<sup>98</sup>

---

<sup>93</sup> *Bardt/Hüther*, Corona-Krise: Überlegungen zur Lockerung des Lockdowns, Wirtschaftsdienst 2020 (Heft 4), 277, 284.

<sup>94</sup> BT-Drs. 19/20000, S. 13.

<sup>95</sup> Bund der Steuerzahler Deutschland e.V., Stopp dem 2. Nachtragshaushalt: Bundestag darf dem verfassungswidrigen Etat nicht zustimmen!, 29.06.2020, abrufbar unter: <https://www.steuerzahler.de/aktuelles/detail/stopp-dem-2-nachtragshaushalt-bundestag-darf-dem-verfassungswidrigen-etat-nicht-zustimmen>.

<sup>96</sup> Sächsische Staatskanzlei, Wirtschaftsminister Dulig stellt Impulsprogramm vor: »Wir starten einen nachhaltigen Wachstumsmotor – für einen Neustart!«, 30.06.2020, abrufbar unter: <https://www.medien-service.sachsen.de/medien/news/238209>.

<sup>97</sup> Ebd.

<sup>98</sup> S. zu näheren Angaben den Rat der Europäischen Kommission, COVID-19: Reaktion der EU auf die wirtschaftlichen Folgen, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/coronavirus/covid-19-economy>.

Höchst umstritten ist derzeit der von der Europäischen Kommission entwickelte Vorschlag für die Einrichtung eines Europäischen Aufbau-Fonds „Next Generation EU“. Es handelt sich hierbei um einen ersten Kompromissvorschlag, mit dem *Ursula von der Leyen* als Präsidentin der Kommission auf die gemeinsame Idee von Deutschland und Frankreich sowie dem Gegenentwurf der „sparsamen Vier“, Österreich, Dänemark, Niederlande und Schweden, reagiert. Deutschland und Frankreich beabsichtigten, dass die EU an den Finanzmärkten 500 Mrd. Euro aufnimmt, um diese den Mitgliedstaaten als nicht rückzahlbare Zuschüsse zur Verfügung zu stellen. Möglich wird dieses Konzept der europäischen Schulden durch eine nahezu vollständige Kehrtwende von *Angela Merkel*. Gegen diesen Vorschlag wehrten sich die „sparsamen Vier“ entschieden. Sie befürchteten eine „Schuldenunion durch die Hintertür“, außerdem verwiesen sie auf die infolge der Corona-Krise bereits bestehende besondere Belastung der nationalen Haushalte. Die „sparsamen Vier“ verlangten zwingend, das Geld lediglich als Kredite bereitzustellen, dabei sollte die Notfallhilfe auf zwei Jahre befristet werden. Die Zahlungen sollten an verschiedene Bedingungen (z.B. an ein Bekenntnis zu Reformen oder der Rechtsstaatlichkeit) geknüpft werden.<sup>99</sup> Das nunmehr von *von der Leyen* vorgestellte Corona-Hilfspaket<sup>100</sup> soll ein Volumen von sogar 750 Mrd. Euro umfassen, wobei 500 Mrd. Euro davon als (nicht rückzahlbare) Zuschüsse und 250 Mrd. Euro als Kredite an die Mitgliedstaaten fließen sollen. Zur Finanzierung dieses Paketes will die EU Anleihen an den Finanzmärkten aufnehmen. Der Schuldenabbau soll sich bis 2058 erstrecken und belastet so nachhaltig zukünftige Generationen. Geplant ist, dass die Kredite durch die Mitgliedstaaten zurückgezahlt werden, denen diese zugutekommen. Die Zuschüsse sollen zum einen durch eine Erhöhung der Eigenmittelobergrenze refinanziert werden und zum anderen verweist die Kommission auf die Möglichkeit der Erhebung von Steuern, wie etwa eine Digitalsteuer bzw. eine Steuer für klimaschädliche Importe.<sup>101</sup>

Den Mitgliedstaaten steht nunmehr eine Zeit intensiver Verhandlungen bevor. Denn der Aufbau-Fonds soll spätestens im September durch die nationalen Parlamente verabschiedet werden, damit er zeitnah der angeschlagenen Wirtschaft zugutekommen kann. Dabei zeichnen sich viele Streitpunkte

---

<sup>99</sup> S. zu den beiden Konzepten sowie der Kritik der „sparsamen Vier“ Deutschlandfunk, Streit um EU-Finanzhilfen in der Coronakrise, 26.05.2020, abrufbar unter: [https://www.deutschlandfunk.de/merkel-macron-plan-und-die-sparsamen-vier-streit-um-eu.2897.de.html?dram:article\\_id=477423#Unterschied](https://www.deutschlandfunk.de/merkel-macron-plan-und-die-sparsamen-vier-streit-um-eu.2897.de.html?dram:article_id=477423#Unterschied).

<sup>100</sup> S. Europäische Kommission, Europäischer Aufbauplan, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe\\_de](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_de).

<sup>101</sup> Europäische Kommission, Den europäischen Aufbauplan finanzieren, 27.05.2020, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet\\_3\\_de\\_04.06.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet_3_de_04.06.pdf).

ab.<sup>102</sup> Zum einen fehlt es an einem Konsens über das veranschlagte Volumen. Während einzelne Mitgliedstaaten dieses für zu hoch erachten, empfinden andere das Volumen als nicht ausreichend. Letztere – Empfängerländer wie z.B. Spanien – geben etwa eine angedachte Zielgröße von 1,5 Bill. Euro an. Zum anderen wird die Verschuldung der EU beanstandet, auch Abgeordnete der Union haben erhebliche Bedenken.<sup>103</sup> Darüber hinaus ist der Zeitpunkt der Abtragung der Schulden strittig, denkbar ist die Rückzahlung bereits mit der nächsten Haushaltsperiode anzuvisieren oder auf die übernächste Periode zu verschieben. Eine weitere Kontroverse existiert über die Form der Rückzahlung der Schulden der EU. Einige Mitgliedstaaten sind noch zurückhaltend bei der Implementierung neuer Steuern, denn dies bedeutet auch einen Machtzuwachs von Brüssel. Außerdem konnte bisher keine Einigkeit über den Verteilungsschlüssel erzielt werden, etwa, ob dieser auch auf die Arbeitslosenzahlen abstellen soll. Dabei soll der Schlüssel, wie er von der Europäischen Kommission vorgeschlagen wurde, aus deren Sicht gerade geeignet sein, die tieferliegenden Gründe für die besondere Anfälligkeit einiger Länder zu eliminieren. Für die Empfängerländer sind vor allem die Bedingungen der Kredite und Zuschüsse diskussionswürdig. Sie wehren sich gegen zu strikte Vorgaben der Mittelverwendung, während die Geberländer tiefgehende Renten-, Arbeitsmarkt-, Steuer- und Justizreformen verlangen.

Der Aufbauplan soll mit dem langfristigen Haushaltsplan 2021 bis 2027 verknüpft werden. Dies dürfte einen Konsens zusätzlich erschweren. Denn auch dieser Haushaltsplan birgt einige Streitpunkte, etwa das Thema der Mitgliedsrabatte. Die Höhe der Zahlungen, die Deutschland zu leisten hat, sind derzeit noch nicht sicher kalkulierbar. Da Deutschland aber den höchsten Finanzierungsanteil zum EU-Haushalt leistet, wird der deutsche Steuerzahler besonders stark beansprucht werden. Dabei kommt der Ausfall Großbritanniens infolge des Brexit als Nettozahler erschwerend hinzu. Deutsch-

---

<sup>102</sup> S. zu den im Folgenden aufgeführten Streitpunkten *Riegert*, Casino Royale: Die Europäische Union beginnt Poker um Corona-Fonds, DW vom 19.06.2020, abrufbar unter: <https://www.dw.com/de/casino-royale-die-europ%C3%A4ische-union-beginnt-poker-um-corona-fonds/a-53860689>; *Becker/Müller*, Ein Problem gelöst, viele neue gefunden, SPIEGEL Politik vom 19.06.2020, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/eu-videogipfel-zum-corona-hilfspaket-ein-problem-geloest-viele-neue-gefunden-a-c2404db4-a984-418b-845a-edb0101cee20>. S. zu einer kritischen Auseinandersetzung mit dem Aufbau-Fonds in der derzeit geplanten Form die Studie von *Heinemann*, „Next Generation EU“ und das drohende Risiko einer verpassten europäischen Chance, 06.07.2020, abrufbar unter: [https://www.insm.de/fileadmin/insm-dms/text/publikationen/studien/200707\\_INSM\\_Studie\\_Heinemann\\_European-RecoveryFund.pdf](https://www.insm.de/fileadmin/insm-dms/text/publikationen/studien/200707_INSM_Studie_Heinemann_European-RecoveryFund.pdf).

<sup>103</sup> Reuters, EU-Lob für Merkel/Macron-Vorstoß – Unionsfraktion gespalten, 19.05.2020, abrufbar unter: <https://de.reuters.com/article/deutschland-frankreich-union-idDEKBN22V13G>.

lands Anteil am langfristigen EU-Haushalt 2014 bis 2020 lag bei durchschnittlich rund 21 %.<sup>104</sup> Wenig überraschend erfolgte daher bereits deutliche Kritik vom Bund der Steuerzahler Deutschland e.V.<sup>105</sup> Dabei nahm Deutschland, wie bereits aufgezeigt, selbst Rekordschulden für das Jahr 2020 auf, um u.a. die nationale Wirtschaft zu unterstützen. Es bleibt das konkrete Ergebnis der Verhandlungen abzuwarten. Dies wird Deutschland letztlich jedenfalls in seinem zukünftigen Handlungsspielraum, gerade auch bei der Bewältigung von Krisen, erheblich beschränken.

---

<sup>104</sup> Auswärtiges Amt, Mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) und der Haushalt der EU, 20.02.2020, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/wisofin/finanzrahmen/mehrjaehriger-finanzrahmen/210030>.

<sup>105</sup> Handelsblatt, Steuerzahlerbund kritisiert von der Leyens 750-Milliarden-Paket scharf, 29.05.2020, abrufbar unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/corona-aufbauplan-steuerzahlerbund-kritisiert-von-der-leyens-750-milliarden-paket-scharf/25867742.html?ticket=ST-6917102-gn2j9ISJroxluVPZ9ajc-ap5>.

## V. Beurteilung der Maßnahmen

Der Staat hat in seiner begrenzten Auswahlmöglichkeit vielfältige, sinnvoll erscheinende Instrumentarien zur Unterstützung der Wirtschaft implementiert. Deren Wirksamkeit lässt sich jedoch – wenn dies auch eine nur unbefriedigende Antwort ist – gegenwärtig, mitten in der Krise (zumindest wirtschaftlich gesehen), nicht abschließend evaluieren. Denn verschiedene Problempunkte beeinträchtigen eine Analyse, so etwa der Faktor Zeit (z.B. Dauer der Einschränkungen durch Hygienemaßnahmen). Daneben kann für die Beurteilung nicht auf die Anzahl der Insolvenzen zurückgegriffen werden, denn derzeit wurde die Insolvenzantragsfrist vorübergehend ausgesetzt. Auch kann erst in Zukunft evaluiert werden, inwiefern die staatlichen Maßnahmen zu einer Prolongation der wirtschaftlichen Schieflage der Unternehmen führen, etwa durch die Vergabe von Krediten. Es bleibt zudem die Wirksamkeit der Soforthilfen abzuwarten. Ferner hat das Verbraucherverhalten einen wesentlichen Einfluss, es wird sich zeigen, welchen Erfolg das Konjunkturprogramm für sich beanspruchen kann. Diffizil an einer Untersuchung ist zudem, dass die tatsächlichen Folgen aufgrund der besonderen Breitenwirkung und Wechselwirkungen schwerlich genau abgebildet werden können. Unklar ist weiterhin, inwiefern die Wirtschaftskrise zu einer neuen Bankenkrise führt.<sup>106</sup>

Eine „erodierende“ Wirkung der Corona-Krise auf die deutsche Wirtschaft kann danach letztlich nicht ernsthaft in Zweifel gezogen werden, deren konkreter Umfang bzw. „Nachhaltigkeit“ lassen sich aber gegenwärtig noch nicht beurteilen. Aktuelle Prognosen, die jedoch einer stetigen Korrektur unterliegen sowie angesichts der bestehenden Unsicherheiten mit äußerster Vorsicht zu genießen sind, gehen davon aus, dass erst im Laufe des Jahres 2021 bzw. Anfang 2022 der Stand der wirtschaftlichen Leistung aus dem Jahr 2019 wieder erreicht wird.<sup>107</sup> Dabei wird die Erholung der deutschen Wirtschaft auch von der europäischen bzw. weltweiten Entwicklung abhängen. Daher ist auch die konkrete Ausgestaltung des Aufbau-Fonds der Europäischen Kommission „Next Generation EU“ mit Spannung zu erwarten.

---

<sup>106</sup> Dies prognostiziert z.B. das Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Pressemitteilung vom 06.07.2020, abrufbar unter: <https://www.iwh-halle.de/nc/presse/pressemitteilungen/detail/iwh-warnt-vor-neuer-bankenkrise>.

<sup>107</sup> Sachverständigenrat (o. Fn. 6); Gemeinschaftsdiagnose (o. Fn. 6), S. 10; ifo Institut, Pressemitteilung vom 01.07.2020 (o. Fn. 6); BMWi, Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, 29.04.2020, abrufbar unter: [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/2020/05/online-magazin-schlaglichter-05-20.html?cms\\_textId=1765994](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/2020/05/online-magazin-schlaglichter-05-20.html?cms_textId=1765994).

## Literaturhinweise

[Internet-Fundstellen/Nachweise sowie Presseartikel werden nicht gesondert aufgeführt.]

- |  |   |
|--|---|
| Antweiler, Clemens   | Betriebsuntersagung durch Covid-19-Rechtsverordnungen: Eigentumseingriff und Entschädigung, NVwZ 2020 (Heft 9), 584 ff.   |
| Bardt, Hubertus/<br>Hüther, Michael  | Corona-Krise: Überlegungen zur Lockerung des Lockdowns, Wirtschaftsdienst 2020 (Heft 4), 277 ff.  |
| Bofinger, Peter/<br>Dullien, Sebastian/<br>Felbermayr, Gabriel/<br>Fuest, Clemens/<br>Hüther, Michael/<br>Südekum, Jens/<br>Weder di Mauro, Beatrice   | Wirtschaftliche Implikationen der Corona-Krise und wirtschaftspolitische Maßnahmen, Wirtschaftsdienst 2020 (Heft 4), 259 ff.  |
| Dorn, Florian/<br>Fuest, Clemens/<br>Götttert, Marcell/<br>Krolage, Carla/<br>Lautenbacher, Stefan/<br>Link, Sebastian/<br>Peichl, Andreas/<br>Reif, Magnus/<br>Sauer, Stefan/<br>Stöckli, Marc/<br>Wohlrabe, Klaus/<br>Wollmershäuser, Timo | Die volkswirtschaftlichen Kosten des Corona-Shutdown für Deutschland: Eine Szenarienrechnung, ifo Schnelldienst 2020 (Heft 4), 29 ff.   |
| Dullien, Sebastian/<br>Herzog-Stein, Alexander/<br>Hohlfeld, Peter/<br>Schreiber, Sven/<br>Tober, Silke  | Corona-Krise: Schneller Ausstieg oder bedachte Lockerung?, Wirtschaftsdienst 2020 (Heft 4), 285 ff.   |
| Eibenstein, Henrik   | Verfassungswidrigkeit der „Gutscheinlösung“ im Veranstaltungsvertragsrecht, Zum unzulässigen Eingriff in die Eigentumsfreiheit und dem Verbot rückwirkender Gesetze, COVur 2020 (Heft 5), 249 ff. |
| Grömling, Michael/<br>Matthes, Jürgen  | Unsicherheit der Unternehmen lähmt Konjunktur, Wirtschaftsdienst 2019, 855 ff.  |

Korff, Niklas	Die Betriebsschließungsversicherung in Zeiten der Coronakrise, COVur 2020 (Heft 5), 246 ff.
Ragnitz, Joachim	Corona und die Folgen: Ein Blick auf Ostdeutschland, ifo Dresden berichtet 2020 (Heft 2), 3
Reschke, Carl-Moritz	Entschädigungsansprüche für rechtmäßige infektionsschutzrechtliche Maßnahmen im Zuge der COVID-19-Pandemie, DÖV 2020 (Heft 10), 423 ff.
Rinze, Jens/ Schwab, Rouven	Dulde und liquidiere – Staatshaftungsansprüche in Coronazeiten, NJW 2020 (Heft 27), 1905 ff.
Rommelfanger, Ulrich	Entschädigung für Vermögensschäden aufgrund Betriebsbeschränkungen/-schließungen infolge Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz, COVur 2020 (Heft 4), 178 ff.
Sagan, Adam/ Brockfeld, Marius	Arbeitsrecht in Zeiten der Corona-Pandemie, NJW 2020 (Heft 16), 1112 ff.
Schmidt, Hubert (Hrsg.)	COVID-19, Rechtsfragen zur Corona-Krise, München 2020, zit. <i>Winter/Thürk</i> , in: Schmidt
Stöß, Jan/ Putzer, Max	Entschädigung von Verdienstaussfall während der Corona-Pandemie, NJW 2020 (Heft 21), 1465 ff.
Weller, Marc-Philippe/ Lieberknecht, Marcus/ Habrich, Victor	Virulente Leistungsstörungen – Auswirkungen der Corona-Krise auf die Vertragsdurchführung, NJW 2020 (Heft 15), 1017 ff.

## **C. Soziale Folgen der Corona-Krise (Jürgens)**

### **I. Einleitung**

Ab Mitte März wurde durch verschiedene Maßnahmenpakete von Bund und Ländern der sog. Lockdown in Deutschland eingeleitet. Ziel war es, die weitere Verbreitung von SARS-CoV-2 bzw. das mit der Infektion verbundene Krankheitsbild COVID-19 einzudämmen. Neben den virologisch und epidemiologisch begründbaren Folgen hatte und hat der Lockdown weitreichende Konsequenzen für das soziale und ökonomische Leben. Dementsprechend befassen sich verschiedene wissenschaftliche Disziplinen mit den für sie jeweils relevanten Implikationen. Innerhalb der Ökonomie besteht Konsens darüber, dass Pandemie und Lockdown schwere wirtschaftliche Konsequenzen mit sich bringen werden. Allerdings werden durchaus unterschiedliche Szenarien diskutiert. In der Soziologie wird zurzeit prominent die Bedeutung sozialer Ungleichheit als Katalysator für Ansteckungsrisiken, aber auch als Folgeprodukt des Lockdowns thematisiert; dabei wird davon ausgegangen, dass die Pandemie die soziale Ungleichheit in Deutschland deutlich verschärfen wird. Im Folgenden werden die wichtigsten Befunde ausschließlich zu den sozialen Implikationen der Pandemie dargestellt, sofern sie insbesondere Aspekte der sozialen Ungleichheit betreffen.

## II. Soziale Folgen der Pandemie

Wie eingangs ausgeführt, berühren die Pandemie selbst sowie die Maßnahmen ihrer Bewältigung das soziale Leben in Deutschland beträchtlich. Folgerichtig haben sich auch die Sozialwissenschaften mit den diesbezüglichen Auswirkungen der Pandemie befasst: So hat jüngst *Karl Ulrich Mayer* in einem Impulsreferat eine Soziologie der Pandemie vorgeschlagen und ihre jeweils relevanten Instrumente benannt.<sup>1</sup> Von diesen, von ihm benannten Instrumenten, ist für die folgende Darstellung besonders die Sozialepidemiologie von Bedeutung, die die jeweiligen sozialen Kontexte bei Infektion, Krankheitsverlauf und Genesung betrachtet, sowie die Sozialstrukturanalyse, insofern die Folgen der Pandemie Aspekte sozialer Ungleichheit berühren.

Wie stellen sich also nun die bisherigen Befunde hinsichtlich der sozialen Kontexte bei einer möglichen Infektion mit SARS-CoV-2 dar? So ist bereits die Möglichkeit, bestimmte Ansteckungsszenarien zu vermeiden bzw. umgekehrt ihnen ausgesetzt zu werden, in der Bevölkerung ungleich verteilt: Laut einer Analyse des DIW Berlin können Erwerbstätige in höheren Einkommenslagen oder mit höheren Bildungsabschlüssen häufiger Homeoffice wahrnehmen, da ihre Tätigkeiten sich besonders zur Digitalisierung eignen bzw. die Betroffenen über mehr Ressourcen verfügen, sich überhaupt ein Homeoffice einzurichten – was den Umkehrschluss nahelegt, dass Erwerbstätige in unteren Einkommens- oder Bildungslagen räumlich mobiler sein müssen und daher häufiger Ansteckungsrisiken ausgesetzt sind (dies entspricht z.B. auch den Befunden der Mannheimer Corona-Studie).<sup>2</sup> Komplementär hierzu sind die Befunde der WZB-Erhebung, in der ebenfalls nachgewiesen wird, dass insbesondere Erwerbstätige mit Hochschulabschluss vom Homeoffice Gebrauch machen, da sich ihre Tätigkeiten eher hierfür eignen und ihre Gestaltungsspielräume bei den täglichen Arbeitsabläufen höher sind; darüber hinaus arbeiten auch Personen mit subjektiv geringem Einkommen seltener vom Homeoffice aus.<sup>3</sup> Auch *Mayer* hatte darauf hingewiesen, dass einkommensschwächere Personen räumlich mobiler sind als

---

<sup>1</sup> *Mayer* (2020): Soziologie der Pandemie, Podcast, Soziologische Perspektiven auf die Corona-Krise, WZB Berlin, abrufbar unter: <https://coronasociologie.blog.wzb.eu/podlove/file/4/s/webplayer/c/episode/cosoz1-mayer.m4a>.

<sup>2</sup> *Schröder et al.* (2020): Erwerbstätige sind vor dem Covid-19-Virus nicht alle gleich, SOEPPapers on Multidisciplinary Panel Data Research 1080, S. 9 f., abrufbar unter: [http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.789529.de/diw\\_sp1080.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.789529.de/diw_sp1080.pdf); *Möhring et al.* (2020): Die Mannheimer Corona-Studie: Schwerpunktbericht zu Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung, S. 7 ff., abrufbar unter: [https://www.uni-mannheim.de/media/Einrichtungen/gip/Corona\\_Studie/2020-04-05\\_Schwerpunktbericht\\_Erwerbstaetigkeit\\_und\\_Kinderbetreuung.pdf](https://www.uni-mannheim.de/media/Einrichtungen/gip/Corona_Studie/2020-04-05_Schwerpunktbericht_Erwerbstaetigkeit_und_Kinderbetreuung.pdf).

<sup>3</sup> *Bünning/Hipp/Munnes* (2020): Erwerbsarbeit in Zeiten von Corona, WZB Ergebnisbericht, S. 9, abrufbar unter: <http://hdl.handle.net/10419/216101>.

einkommensstärkere und daher mit einer höheren Kontakthäufigkeit konfrontiert werden<sup>4</sup>, mit den sich möglicherweise daraus ergebenden Infektionsszenarien. Korrespondierend mit diesen Befunden konnten hinsichtlich des Risikos der räumlichen Mobilität *Mense* und *Michelsen* empirisch nachweisen, dass insbesondere zu Beginn der Pandemie die Infektionsdynamik in Regionen mit hohen Pendelverflechtungen höher war, wobei die Autoren darauf hinweisen, dass insbesondere arbeitsbedingte Pendlerbewegungen relevant sind, da am Arbeitsplatz die Kontakte dichter und nachhaltiger sind als beispielsweise beim Einkaufen in der Folge des Pendelns in jeweilige Zentren mit entsprechendem Warenangebot.<sup>5</sup> Abschließend lässt sich noch hinzufügen, dass generell bestimmte berufliche Tätigkeiten mit einem höheren Infektionsrisiko einhergehen als andere, je nach Personendichte und -durchsatz in der direkten Arbeitsumgebung.<sup>6</sup>

Hinsichtlich des Krankheitsverlaufs selbst ist das Risiko, dass es bei einer Infektion zu einem schweren Verlauf kommt, nicht gleichmäßig über die infizierten bzw. erkrankten Personen verteilt: Schwere Krankheitsverläufe sind im höheren Lebensalter und insbesondere bei bestimmten Vorerkrankungen wahrscheinlicher; diese Vorerkrankungen streuen ihrerseits nicht zufällig über die Bevölkerung, sondern treten bei Personen mit geringer Bildung und bestimmten, vorangegangenen körperlich belastenden Berufstätigkeiten<sup>7</sup> sowie auch generell bei Personen in Armutslagen häufiger auf.<sup>8</sup>

Was den weiteren Krankheitsverlauf bzw. die Genesung anbelangt, ist schließlich aus der Sozialepidemiologie der positive Effekt sozialer Unterstützung vor dem Hintergrund ausreichenden Sozialkapitals bekannt<sup>9</sup> (allerdings gibt es hinsichtlich COVID-19 hierzu noch keine Befunde): Dies dis-

---

<sup>4</sup> Mayer (2020), s. o. Fn. 1.

<sup>5</sup> *Mense/Michelsen* (2020): Pendlerverflechtungen haben starken Einfluss auf die Verbreitung des Corona-Virus, DIW aktuell Nr. 43, S. 4 ff., abrufbar unter: [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.790246.de/diw\\_aktuell\\_43.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.790246.de/diw_aktuell_43.pdf).

<sup>6</sup> *Angerer/Kaifje-Pechmann/Tautz* (2020): Beschäftigte mit erhöhtem Krankheitsrisiko, Kompetenznetz Public Health COVID-19, S. 8 f., abrufbar unter: [https://www.public-health-covid19.de/images/2020/Ergebnisse/Beschäftigte\\_mit\\_erhohtem\\_Krankheitsrisiko\\_Update\\_V2\\_AKPA\\_Neues\\_markiert\\_OK\\_PA\\_AK\\_LG\\_finale\\_Version-1.pdf](https://www.public-health-covid19.de/images/2020/Ergebnisse/Beschäftigte_mit_erhohtem_Krankheitsrisiko_Update_V2_AKPA_Neues_markiert_OK_PA_AK_LG_finale_Version-1.pdf).

<sup>7</sup> Bpb (2020): Corona-Krise: Was sind soziale Folgen der Pandemie? Interview mit Jan Paul Heisig vom 09.04.2020, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/coronavirus/307702/soziale-folgen>.

<sup>8</sup> DGMS (2020): Stellungnahme, Bewältigung der COVID-19 Pandemie: Gesundheitsrisiken sind sozial ungleich verteilt!, S. 1, abrufbar unter: <https://www.dgms.de/assets/Uploads/Stellungnahme-DGMS-Covid.pdf>.

<sup>9</sup> Mayer (2020), s. o. Fn. 1.

kutieren *Scherer* und *Nöbler* in einem jüngst veröffentlichten Expertengespräch<sup>10</sup> vor dem Hintergrund relevanter Studien, die entweder den positiven Effekt sozialer Unterstützung auf Genesungsverläufe allgemein dokumentieren<sup>11</sup> oder den korrespondierenden Effekt von sozialer Isolation auf das Risiko schwerwiegender Krankheitsverläufe nachweisen;<sup>12</sup> beide Experten erwarten vor diesem Hintergrund ähnliche Effekte auch bezüglich des Verlaufs einer COVID-19-Erkrankung.

Die bis hierher referierten Befunde weisen auf die soziale Selektivität des Infektionsgeschehens hinsichtlich Infektionsrisiko sowie Krankheits- und Genesungsverlauf hin. Wie lauten nun die bislang existierenden Befunde zu den jeweiligen sozialen Kontexten, in denen sich die Wirkungen des Lockdowns unterschiedlich entfalten? Zuerst einmal ist laut Statistik der Bundesagentur für Arbeit die Arbeitslosigkeit im Bund von März auf April um 13 % auf 2.644.000 Mio. angestiegen;<sup>13</sup> ein Zuwachs, der hauptsächlich auf die Folgen der Pandemie zurückgeführt wird. So nahm die saisonbereinigte Erwerbstätigkeit im März ab, die Anzahl der gemeldeten neuen Stellen im April ist „regelrecht eingebrochen“; für 10,1 Mio. Beschäftigte wurde in den Monaten März und April Kurzarbeit angezeigt, wobei das Gastgewerbe am stärksten betroffen ist.<sup>14</sup> Laut DIW lässt sich übergreifend beobachten, dass insbesondere Erwerbstätige mit niedriger Bildung häufiger in Kurzarbeit sind; auch der berichtete Rückgang der wöchentlichen Arbeitszeit fällt bei der Gruppe der gering Gebildeten am stärksten aus.<sup>15</sup> Diese Befunde korrespondieren mit den Ergebnissen aus einer Befragung des WSI der Hans-Böckler-Stiftung, der zufolge erwerbstätige Personen mit geringem Einkommen (oder in Betrieben ohne tarifvertragliche Anbindung) häufiger von

---

<sup>10</sup> *Scherer/Nöbler* (2020): Nützlich und schädlich – die Folgen sozialer Isolation, auch in Corona-Zeiten, „CoronaUpdate“-Podcast, Ärztezeitung, online abrufbar unter: <https://www.aerztezeitung.de/Nachrichten/Nuetzlich-und-schaedlich-die-Folgen-sozialer-Isolation-auch-in-Corona-Zeiten-408815.html>.

<sup>11</sup> Die Diskutanten verweisen beispielsweise auf die Studie von *Deja et al.* über den Einfluss sozialer Unterstützung auf den Genesungsverlauf ehemaliger Patientinnen und Patienten mit akutem Lungenversagen – nicht COVID-19 – und anschließender posttraumatischer Belastungsstörung; s. *Deja et al.* (2006): Social support during intensive care unit stay might improve mental impairment and consequently health-related quality of life in survivors of severe acute respiratory distress syndrome, *Critical Care*, abrufbar unter: <https://ccforum.biomedcentral.com/articles/10.1186/cc5070>.

<sup>12</sup> Ein Verweis erfolgte auf *Bu/Philip/Fancourt* über das Risiko einer Hospitalisierung wegen eines akuten Lungeninfektes bei sozial isolierten Alleinstehenden; s. *Bu/Philip/Fancourt* (2020).

<sup>13</sup> Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2020): Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt April 2020, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt, S. 13, abrufbar unter: <https://www.arbeitsagentur.de/datei/ba146459.pdf>.

<sup>14</sup> Ebd.

<sup>15</sup> *Schröder et al.* (2020), s. o. Fn. 2, S. 3.

Kurzarbeit betroffen und überdurchschnittlich häufig in Betrieben beschäftigt sind, die keine Aufstockung anbieten.<sup>16</sup> Wie problematisch die Einkommenseinbrüche von den Betroffenen selbst eingeschätzt werden, wird in derselben Studie deutlich. So geben 40 % von denjenigen Erwerbstätigen an, die in Kurzarbeit ohne Aufstockung sind, ihre finanzielle Situation höchstens drei Monate durchhalten zu können; unabhängig von der jeweiligen Arbeitssituation geben dies 32 % aller Befragten an (wenn sie in der Situation „Kurzarbeit Null“ ohne Aufstockung wären).<sup>17</sup> Die Politik hat bereits im Vorfeld reagiert und eine Erhöhung des Kurzarbeitergeldes unter bestimmten Voraussetzungen beschlossen (Sozialschutz-Paket II).<sup>18</sup> Ergänzend lässt sich noch anführen, dass gering Verdienende neben der höheren Betroffenheit von Kurzarbeit auch deutlich häufiger angeben, dass ihr Einkommen bereits negativ durch die Krise beeinflusst wurde.<sup>19</sup>

Daneben werden im wissenschaftlichen Diskurs Frauen als überproportional belastet identifiziert. So sind in der Pandemie Branchen mit hohem Frauenanteil, wie das Gastgewerbe, stärker von Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit betroffen; auch unter den schwer getroffenen geringfügig Beschäftigten ist der Frauenanteil überproportional hoch.<sup>20</sup> Darüber hinaus hat die bereits erwähnte Böckler-Studie gezeigt, dass deutlich mehr Frauen als Männer ihre Arbeitszeit reduzieren, häufiger freigestellt oder im krisenbedingten Urlaub sind.<sup>21</sup> Dieser Befund wird auch von einer Auswertung des WSI gestützt: Dort lässt sich zeigen, dass Frauen zwar nicht häufiger von Kurzarbeit betroffen sind als Männer, aber dafür öfter von der Arbeit freigestellt sind; darüber hinaus erhalten sie, wenn sie denn von Kurzarbeit betroffen sind, deutlich seltener als betroffene Männer eine Aufstockung, sodass bei diesen Frauen unter Annahme generell geringerer Gehälter die finanzielle Situation deutlich schwieriger sein müsste als bei betroffenen Männern.<sup>22</sup> Die Autorinnen vermuten, dass dies auch negative Auswirkungen auf die zukünftigen Erwerbsverläufe der betroffenen Frauen haben wird, da es auch nach

---

<sup>16</sup> Hans-Böckler-Stiftung (2020): Corona-Krise: 14 Prozent in Kurzarbeit – 40 Prozent können finanziell maximal drei Monate durchhalten – Pandemie vergrößert Ungleichheiten, Pressedienst vom 21.04.2020, S. 2, abrufbar unter: [https://www.boeckler.de/pdf/pm\\_hbs\\_2020\\_04\\_21.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/pm_hbs_2020_04_21.pdf).

<sup>17</sup> Ebd.

<sup>18</sup> BMAS (2020): Weitere Hilfen für Arbeitnehmer, Pressemitteilung vom 14.05.2020, abrufbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/sozialschutzpaket-ii-weitere-hilfen-fuer-arbeitnehmer.html>.

<sup>19</sup> Hans-Böckler-Stiftung (2020), s. o. Fn. 16, S. 3.

<sup>20</sup> *Hammerschmid/Schmieder/Wrohlich* (2020): Frauen in Corona-Krise stärker am Arbeitsmarkt betroffen als Männer, DIW aktuell Nr. 42, S. 6 f., abrufbar unter: [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.789749.de/diw\\_aktuell\\_42.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.789749.de/diw_aktuell_42.pdf).

<sup>21</sup> Ebd.

<sup>22</sup> *Kohlrausch/Zucco* (2020): Die Corona-Krise trifft Frauen doppelt, Weniger Erwerbseinkommen und mehr Sorgearbeit, WSI Policy Brief Nr. 40, S. 3, abrufbar unter: [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_pb\\_40\\_2020.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_pb_40_2020.pdf).

der Krise als Folge der zu erwartenden ökonomischen Umstände schwierig sein könnte, die reduzierte Arbeitszeit wieder aufzustocken.<sup>23</sup> Durch die bereits angeführte besondere Betroffenheit von Wirtschaftsbereichen, in denen mehr Frauen beschäftigt sind als im Bevölkerungsdurchschnitt, könnte sich möglicherweise zukünftig der Anteil an Frauen in Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit erhöhen, mit der Folge, dass die Corona-Krise Geschlechterungleichheit auf dem Arbeitsmarkt generell verstärken könnte.<sup>24</sup> Darauf weist auch eine Studie des DIW hin.<sup>25</sup> Dieselbe Studie betont auch, dass es Erwerbstätige gibt, die nicht durch das Instrument Kurzarbeit erreicht werden, beispielsweise geringfügig Beschäftigte, bei denen der Frauenanteil überproportional hoch ist (61 %).<sup>26</sup> Die Autorinnen verweisen dabei auf eine Pressemitteilung (mittlerweile als Quartalsbericht verfügbar) der Minijob-Zentrale, nach der der Beschäftigungsrückgang bei Frauen in Minijobs mit -4 % deutlich höher war als bei den jeweiligen Männern (-2,3 %).<sup>27</sup>

Neben den geschlechtsspezifisch unterschiedlichen ökonomischen Folgen stellt sich auch die Frage nach der Aufgabenteilung hinsichtlich Erwerbs- und Betreuungsarbeit in den Familien. Im Zuge der Corona-Restriktionen wurden in Deutschland zeitweilig Betreuungseinrichtungen für Kinder wie Kitas und Schulen geschlossen, um eine weitere exponentielle Verbreitung des Virus zu verhindern. Dementsprechend erwuchs für die Eltern die Notwendigkeit, die Kinder selbst zu Hause zu betreuen und ggf. auch zu beschulen. Als Folge empfinden Erwerbstätige mit Kindern ihre Situation als belastender gegenüber Erwerbstätigen ohne Kinder, eben da sie mitunter neben der schwierigen Erwerbssituation auch noch ihre Kinder betreuen oder beschulen müssen.<sup>28</sup> Dabei wird deutlich, dass der überwiegende Teil der Betreuungs- und Sorgearbeit von den Frauen in der Familie übernommen wird. Dies belegen sowohl die Analysen der WSI-Studie als auch beispielsweise des WZB.<sup>29</sup> In der WSI-Studie geben 54 % der befragten Frauen, aber nur 12 % der befragten Männer an, den überwiegenden Anteil der Betreuungsarbeit zu übernehmen, was – da die Betreuungsarbeit schon vor der Krise größtenteils von Frauen übernommen wurde – von den Auto-

---

<sup>23</sup> Ebd., S. 8.

<sup>24</sup> Möhring et al. (2020), s. o. Fn. 2, S. 6.

<sup>25</sup> Hammerschmidt/Schmieder/Wrohlich (2020), s. o. Fn. 20, S. 3.

<sup>26</sup> Ebd., S. 5.

<sup>27</sup> Minijob-Zentrale (2020): 1. Quartalsbericht 2020, S. 12, abrufbar unter: [https://www.minijob-zentrale.de/DE/02\\_fuer\\_journalisten/02\\_berichte\\_trendreporte/quartalsberichte/1\\_2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.minijob-zentrale.de/DE/02_fuer_journalisten/02_berichte_trendreporte/quartalsberichte/1_2020.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

<sup>28</sup> Kohlrausch/Zucco (2020), s. o. Fn. 20, S. 5.

<sup>29</sup> Bünning/Hipp/Munnes (2020), s. o. Fn. 3, S. 4; Kohlrausch/Zucco (2020), s. o. Fn. 22, S. 5.

rinnen als Fortsetzung bestehender konservativer Muster geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung interpretiert wird.<sup>30</sup> Dies korrespondiert mit der benannten WZB-Befragung, die nachweist, dass die Arbeitszufriedenheit nicht nur bei erwerbstätigen Eltern insgesamt, sondern insbesondere von erwerbstätigen Müttern gegenüber den erwerbstätigen Vätern abgenommen hat, was von den Autorinnen und Autoren auf den höheren Anteil der Mütter an der Kinderbetreuung zurückgeführt wird.<sup>31</sup> *Kohlrausch* und *Zucco* weisen aber auch darauf hin, dass sich der Anteil der Väter, die den überwiegenden Anteil der Betreuungsarbeit übernehmen, von sechs auf 12 % erhöht hat, was aus ihrer Sicht durchaus auch positive Erwartungen auf die zukünftige Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit zwischen den Geschlechtern zulässt.<sup>32</sup> Zumindest teilweise quer zu der These einer Verstetigung traditioneller Geschlechterrollen liegen allerdings die Befunde der repräsentativen Studie von *Bujard et al.*, die keine Retraditionalisierung der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung nachweisen können, im Gegenteil: Diesen Befunden zufolge stieg der Anteil der Väter an der Familienarbeit in der Pandemie auf 41,5 %, sodass konstatiert wird, dass „die Geschlechterunterschiede bei der Zeitverwendung für Haus- und Familienarbeit geringer geworden sind“.<sup>33</sup> An dieser Stelle ist das Ergebnis des sozialwissenschaftlichen Diskurses möglicherweise noch offen.

Eine weitere Implikation lässt sich beobachten, wenn als Folge der Kontaktbeschränkungen, der Notwendigkeit von Heimbildung der Kinder, aber auch der Zunahme von Heimarbeit, Kurzarbeit oder Arbeitslosigkeit die betreffenden Personen durch den häufigeren Aufenthalt zu Hause mit möglicherweise konfliktären Familienkonstellationen konfrontiert werden. So haben *Ebert* und *Steinert* im Rahmen einer repräsentativen Studie nachweisen können, dass während der Restriktionen (vor den Lockerungen) 3,1 % der befragten Frauen angaben, körperliche Gewalt von ihrem Partner erfahren zu haben, 3,6 % berichten von erzwungenem Geschlechtsverkehr; darüber hinaus kam es in 6,5 % der jeweiligen Haushalte zu Gewalt gegen ein Kind.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> *Kohlrausch/Zucco* (2020), ebd., S. 5.

<sup>31</sup> *Bünning/Hipp/Munnes* (2020), s. o. Fn. 3, S. 24.

<sup>32</sup> *Kohlrausch/Zucco* (2020), s. o. Fn. 22, S. 6.

<sup>33</sup> *Bujard et al.* (2020): Eltern während der Coronakrise – Zur Improvisation gezwungen, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, S. 8, abrufbar unter: [https://www.bib.bund.de/Publikation/2020/pdf/Eltern-waehrend-der-Corona-Krise.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bib.bund.de/Publikation/2020/pdf/Eltern-waehrend-der-Corona-Krise.pdf?__blob=publicationFile&v=7).

<sup>34</sup> *Ebert/Steinert* (2020): Gewalt an Frauen und Kindern in Deutschland während COVID-19-bedingten Ausgangsbeschränkungen: Zusammenfassung der Ergebnisse, S. 1, abrufbar unter: [https://www.kriminalpraevention.de/files/DFK/Praevention%20haeuslicher%20Gewalt/2020\\_Studienergebnisse%20Covid%2019%20HGEW.pdf](https://www.kriminalpraevention.de/files/DFK/Praevention%20haeuslicher%20Gewalt/2020_Studienergebnisse%20Covid%2019%20HGEW.pdf). Die Autorinnen weisen an derselben Stelle darauf hin, dass unter bestimmten Voraussetzungen, etwa dem Vorliegen finanzieller Sorgen, die Zahlen deutlich höher ausfallen können.

Wie bereits oben erwähnt, wurden zur Eindämmung der Pandemie u.a. Schulen und weitere Betreuungseinrichtungen geschlossen, sodass die notwendige Beschulung von zu Hause aus erfolgen musste, bei teils sehr unterschiedlicher Unterstützung durch die jeweiligen Schulen. Eine aktuelle Studie von *Huebener* und *Schmitz* konnte zeigen, inwieweit Homelearning insbesondere leistungsschwächere Schülerinnen und Schüler benachteiligt. So haben leistungsschwächere Schüler eine signifikant geringere Motivation und müssen in der heimischen Umgebung unter ungünstigeren Bedingungen lernen (z.B. hinsichtlich geringerer Unterstützung bei den Hausaufgaben oder der Räumlichkeiten und Ausstattung), wobei beide Faktoren maßgeblichen Einfluss auf den Lernerfolg der Schülerinnen und Schüler haben dürften.<sup>35</sup> *Huebener* und *Schmitz* gehen davon aus, dass die heimische Beschulung nicht so effektiv sein wird wie der klassische Schulunterricht, wobei vor allem leistungsschwächere Schülerinnen und Schüler hierunter leiden werden, was zu großen Herausforderungen führen könnte, wenn es in Zukunft nach der Krise darum geht, Defizite bei dieser Gruppe wieder aufzuholen.<sup>36</sup> Vor diesem Hintergrund wird tendenziell eine Verschärfung der Bildungsungleichheit durch die Benachteiligung von Kindern aus bildungsfernen Familien erwartet. Vor dem epidemiologisch begründeten Hintergrund, dass Kinder sich seltener infizieren bzw. seltener krank werden und daher auch die Infektion seltener weitergeben, wird daher teilweise gefordert, die Schulen und Betreuungseinrichtungen – entsprechend epidemiologisch betreut – baldmöglichst wieder zu öffnen.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> *Huebener/Schmitz* (2020): Corona-Schulschließungen: Verlieren leistungsschwächere SchülerInnen den Anschluss?, DIW aktuell Nr. 30, S. 2 ff., abrufbar unter: [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.758242.de/diw\\_aktuell\\_30.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.758242.de/diw_aktuell_30.pdf).

<sup>36</sup> Ebd., S. 5.

<sup>37</sup> *Schrappé et al.* (2020): Die Pandemie durch SARS-CoV-2/Covid-19 Datenbasis verbessern, Prävention gezielt weiterentwickeln, Bürgerrechte wahren, Thesenpapier 2.0, S. 9, 39, 57, abrufbar unter: [https://www.socium.uni-bremen.de/uploads/News/2020/Corona\\_Thesenpapier\\_2.0.1.pdf](https://www.socium.uni-bremen.de/uploads/News/2020/Corona_Thesenpapier_2.0.1.pdf).

### III. Fazit

In soziologischer Hinsicht besteht Einigkeit darüber, dass sowohl das Infektionsgeschehen als auch die Folgen der Restriktionen die soziale Ungleichheit in Deutschland erheblich verschärfen werden. So sind die Menschen in Deutschland „vor dem Virus“ nicht alle gleich; vielmehr lassen sich erhebliche Selektivitäten beobachten oder annehmen, die eng mit sozialer Ungleichheit verknüpft sind. Insgesamt lässt sich vermuten, dass bestimmte Haushalte oder Personen besser durch die Krise kommen werden als andere – nämlich die Haushalte oder Personen, die ohnehin schon privilegiert sind gegenüber denjenigen, die insbesondere hinsichtlich Bildung, Einkommen und Erwerbsbeteiligung eher als unterprivilegiert bezeichnet werden könnten.

Diese Entwicklung dürfte durch die ökonomischen Folgen der Restriktionen noch verschärft werden. Denn die Bewertung der ökonomischen Implikationen von Pandemie und Lockdown führt grundsätzlich zu eher pessimistischen Szenarien. So konnte das DIW auf der Basis eines medienbasierten Epidemieindex in Kombination mit einem weiterführenden Schätzmodell zur Simulation eines „epidemischen Schocks“ zeigen, dass Epidemien grundsätzlich nachhaltige wirtschaftliche Einbußen zur Folge haben.<sup>38</sup> In einer aktuellen Befragung des ifo Instituts unter 1.000 Ökonominen und Ökonomen aus 110 Ländern erwarten praktisch alle beteiligten Personen negative Auswirkungen der Pandemie weltweit und formulieren entsprechende Rezessionsszenarien für fast alle Länder. Dabei besteht der Konsens, dass sinkende Investitionen, steigende Haushaltsdefizite und nachlassender Konsum (in dieser Reihenfolge) die Hauptursachen darstellen, gefolgt von Quarantänemaßnahmen, Produktions- und Geschäftsstilllegungen sowie unterbrochenen Lieferketten.<sup>39</sup> Mit diesem Befund korrespondierend berichtet das DIW Berlin bezogen auf die deutsche Wirtschaft in einer Pressemitteilung vom 29. April 2020 von einem Einbruch des DIW-Konjunkturbarometers<sup>40</sup> auf einen historischen Tiefststand: Es wird ein Rezessionsszenario beschrieben, das von einem Rückgang der Wirtschaftsleistung im Gesamtjahr um mehr als 6 % ausgeht.<sup>41</sup> Auch der ifo Geschäftsklimaindex, der

---

<sup>38</sup> *Kholodilin/Rieth* (2020): Medienbasierter Index zeigt: Epidemien bringen in der Regel dauerhafte wirtschaftliche Einbußen mit sich, DIW aktuell Nr. 39, S. 1 ff., abrufbar unter: [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.759461.de/diw\\_aktuell\\_32.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.759461.de/diw_aktuell_32.pdf).

<sup>39</sup> *Boumans/Link/Sauer* (2020): COVID 19: Die Weltwirtschaft auf der Intensivstation, Erkenntnisse aus einer weltweiten Expertenbefragung, ifo Schnelldienst vorab Nr. 5, S. 1 ff., abrufbar unter: <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2020-05-boumans-link-sauer-expertenbefragung-corona.pdf>.

<sup>40</sup> Es zeigt die Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts und stellt damit die gesamtwirtschaftliche Entwicklung dar.

<sup>41</sup> *Kollmann* (2020): DIW Konjunkturbarometer April: Corona-Krise reißt tiefe Wunden, DIW Pressemitteilung vom 29.04.2020, abrufbar unter: <https://www.diw.de/de/>

Meldungen von 9.000 Unternehmen hinsichtlich der Beurteilung der gegenwärtigen Lage und Zukunftserwartungen berücksichtigt, fiel auf den bislang niedrigsten Wert überhaupt, und zwar in allen berücksichtigten Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes, des Dienstleistungssektors, des Handels und des Bauhauptgewerbes.<sup>42</sup> Dabei sind laut einer Kurzexpertise von Prognos die verschiedenen Branchen unterschiedlich betroffen.<sup>43</sup> Die Autoren dieser Expertise leiten vor diesem Hintergrund die Notwendigkeit regional differenzierter Maßnahmen ab.

Diesen Szenarien gegenüber stehen die Maßnahmen des Staates, also beispielsweise der von der Bundesregierung und den Ländern beschlossene „Schutzschild für Beschäftigte und Unternehmen“ mit Liquiditätshilfen, Zuschüssen und erweitertem Kurzarbeitergeld, die von der Wirtschaft positiv aufgenommen wurden und denen auch eine positive Wirkung unterstellt wird.<sup>44</sup> Dennoch wurde und wird von vielen Vertreterinnen und Vertretern der Wirtschaft ein schnelles Ende der Restriktionen gefordert, wie beispielsweise vom Mittelstandsverband in einem „Brandbrief“ unter Bezugnahme auf eine Umfrage, an der sich mehr als 2.500 Mitgliedsunternehmen beteiligt haben und in der sich 78,8 % für eine Beendigung des Lockdowns spätestens Ende Mai bzw. ein Drittel (34,3 %) für einen sofortigen Exit aussprachen.<sup>45</sup> Als ursächlich für die Bedrohung des Mittelstandes wird dabei die geringe Eigenkapitalausstattung mancher KMU angesehen – nach einer Pressemitteilung des IfM Bonn betrifft dies ein Viertel aller Unternehmen mit einem Jahresumsatz von 17.500 bis einer Million Euro und dem damit einhergehenden hohen Risiko einer Liquidation – sowie Wirtschaftszweige ohne die Möglichkeit der Digitalisierung von Dienstleistung und Vermarktungswegen.<sup>46</sup>

---

diw\_01.c.786126.de/diw\_konjunkturbarometer\_april\_\_corona-krise\_reisst\_tiefe\_wunden.html.

<sup>42</sup> *Fuest* (2020): ifo Geschäftsklima stürzt auf historisches Tief, ifo Geschäftsklima Deutschland, 24.04.2020, abrufbar unter: <https://www.ifo.de/sites/default/files/secure/umfragen-gsk/ku-202004/ku-2020-04-pm-geschaeftsklima-DT.pdf>.

<sup>43</sup> *Ehrentraut/Koch/Wankmüller* (2020): Auswirkungen des Lockdown auf die regionale Wirtschaft, Kurzexpertise, Prognos, S. 4, abrufbar unter: [https://www.prognos.com/fileadmin/pdf/publikationsdatenbank/20200409\\_Kurzexpertise\\_RegionaleBetroffenheit\\_Corona.pdf](https://www.prognos.com/fileadmin/pdf/publikationsdatenbank/20200409_Kurzexpertise_RegionaleBetroffenheit_Corona.pdf).

<sup>44</sup> Z.B. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (Hrsg.), *Wirtschaft unter Schock – Finanzpolitik hält dagegen*, 08.04.2020, abrufbar unter: [http://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifw/Gemeinschaftsdiagnose/Langfassungen/gd\\_2020\\_1.pdf](http://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifw/Gemeinschaftsdiagnose/Langfassungen/gd_2020_1.pdf).

<sup>45</sup> *Leonhardt/Ohoven/Pott* (2020): Bevor es zu spät ist!, Was der Mittelstand jetzt fordert, abrufbar unter: [https://www.bvmw.de/fileadmin/01-Presse\\_und\\_News/Pressemitteilungen/Dateien/Mittelstand-Offener-Brief-Bevor-es-zu-spaet-ist-01-05-2020.pdf](https://www.bvmw.de/fileadmin/01-Presse_und_News/Pressemitteilungen/Dateien/Mittelstand-Offener-Brief-Bevor-es-zu-spaet-ist-01-05-2020.pdf).

<sup>46</sup> IfM (2020): Pressemitteilung, entscheidend für den Mittelstand ist die Dauer der wirtschaftlichen Einschränkungen, Institut für Mittelstandsforschung, 25.03.2020, abrufbar unter: [https://www.ifm-bonn.org/fileadmin/data/redaktion/ueber\\_uns/pressemitteilungen/PM\\_Coronakrise\\_Einschaetzung-IfM-Bonn-25-03-2020.pdf](https://www.ifm-bonn.org/fileadmin/data/redaktion/ueber_uns/pressemitteilungen/PM_Coronakrise_Einschaetzung-IfM-Bonn-25-03-2020.pdf).

Hinsichtlich der sozialen und ökonomischen Folgen der Pandemie sowie der jeweiligen Maßnahmen zu ihrer Eindämmung lassen sich zwei Positionen verorten: Die erste ist virologisch bzw. (sozial-)epidemiologisch begründet und betont die Risiken einer vorzeitigen Lockerung der Restriktionen, die andere verweist auf die (auch sozialen) Kosten und die ökonomischen Risiken, die mit den Restriktionen verbunden sind – und beide Positionen können aus der jeweiligen Sicht und angesichts der Befunde als legitim bezeichnet werden.<sup>47</sup> Dieser Sachverhalt erscheint als Dilemma, muss aber nicht zwangsläufig nach nur einer Seite hin aufgelöst werden. So wird auch von Seiten der Wirtschaft Verständnis für die epidemiologisch bzw. virologisch begründete Position formuliert und vorgeschlagen, beide Seiten in einem möglichen Exit-Szenario zu integrieren. So schlägt eine Arbeitsgruppe des ifo eine flexible und stufenweise Strategie vor, die zwischen Wirtschaftssektoren mit unterschiedlicher Ansteckungsgefahr, verschiedenen Risikogruppen sowie Regionen mit unterschiedlichen Ansteckungsraten differenziert, flankiert von sehr zielgenauen Maßnahmen der Politik.<sup>48</sup> Ansonsten muss in prognostischer Hinsicht festgehalten werden, dass praktisch alle Wirtschaftsforschungsinstitute von einer schwerwiegenden Rezession als Folge der Pandemie ausgehen. Hinsichtlich des quantitativen Ausmaßes besteht natürlich angesichts der bestehenden Unsicherheiten – wie lange dauern die Restriktionen an bzw. werden sie verschärft oder gelockert, gibt es weitere Wellen, wann gibt es einen Impfstoff oder wirksame Medikamente? – gegenüber konkreten Prognosen Zurückhaltung, auch wenn der Rückgang der Wirtschaftsleistung teilweise auf der Basis von Simulationsmodellen – unter Formulierung entsprechender Vorbehalte – quantifiziert wird.

Vor diesem Hintergrund könnten die ökonomischen Entwicklungen die Gefahr einer Vertiefung sozialer Ungleichheiten in Deutschland weiter verschärfen, wenn nämlich gilt, dass privilegierte Haushalte oder Personen besser durch die Krise kommen als andere.

---

<sup>47</sup> *Nassehi* (2020): Armin Nassehi über Corona: „Ich wundere mich, mit welcher Sicherheit manche einen Epochenwechsel ausrufen. Die Routinen werden sehr schnell wiederkommen“, NZZ vom 28.04.2020, abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/international/nassehi-ueber-corona-routinen-werden-schnell-wiederkommen-ld.1553700>.

<sup>48</sup> *Fuest* (2020): ifo Standpunkt 216: Wie funktioniert der Exit aus dem Shutdown?, abrufbar unter: [https://www.ifo.de/DocDL/Standpunkte\\_2020\\_216\\_webversion.pdf](https://www.ifo.de/DocDL/Standpunkte_2020_216_webversion.pdf) (auch erschienen als: Lockerung nach klaren Kriterien, Handelsblatt vom 09.04.2020, S. 47).

## Literaturhinweise

[Internet-Fundstellen/Nachweise sowie Presseartikel werden nicht gesondert aufgeführt.]

- |   |  |
|---|--|
| Bu, Feifei/<br>Philip, Keir/<br>Fancourt, Daisy   | Social isolation and loneliness as risk factors for hospital admissions for respiratory disease among older adults, Thorax 2020 (Heft 7), S. 597 ff.       |
| Röhr, Susanne/<br>Müller, Felix/<br>Jung, Franziska/<br>Apfelbacher, Christian/<br>Seidler, Andreas/<br>Riedel-Heller, Steffi | Psychosoziale Folgen von Quarantänemaßnahmen bei schwerwiegenden Coronavirus-Ausbrüchen: Ein Rapid Review, Psychiatrische Praxis 2020 (Heft 4), S. 179 ff. |

## **Anhang**



## Abkürzungsverzeichnis

Abl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AfD	Alternative für Deutschland
AG	Aktiengesellschaft
al.	alia
Art.	Artikel
Ass. iur.	Rechtsassessor
AsylG	Asylgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.09.2008, BGBl. I S. 1798, zuletzt geändert durch Art. 165 der Verordnung vom 19.06.2020, BGBl. I S. 1328
AufenthG	Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.02.2008, BGBl. I S. 162, zuletzt geändert durch Art. 169 der Verordnung vom 19.06.2020, BGBl. I S. 1328
Aufl.	Auflage
ausführl.	ausführlich
ausschl.	ausschließlich
Az.	Aktenzeichen
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
Bd.	Band
bearb. v.	bearbeitet von
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
begr. v.	begründet von
BfArM	Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte
BGBl.	Bundesgesetzblatt
Bill.	Billionen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMG	Bundesministerium für Gesundheit

BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
bpb	Bundeszentrale für politische Bildung
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BtMG	Betäubungsmittelgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.03.1994, BGBl. I S. 358; zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 10.07.2020, BGBl. I S. 1691
BTU CS	Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes (amtliche Sammlung)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (amtliche Sammlung)
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
COVur	COVID-19 und Recht (Zeitschrift)
DEHOGA	Deutscher Hotel und Gastronomieverband e.V.
ders.	derselbe
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DGMS	Deutsche Gesellschaft für medizinische Soziologie
DIVI	Deutsche Interdisziplinäre Vereinigung für Intensiv- und Notfallmedizin
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DUH	Deutsche Umwelthilfe e.V.
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DW	Deutsche Welle
ebd.	ebenda
Ed.	Edition
EEA	European Economic Area
EL	Ergänzungslieferung

EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention vom 04.11.1950; zuletzt geändert durch Protokoll Nr. 14 vom 13.05.2004 mit Wirkung vom 01.06.2010
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
e.V.	eingetragener Verein
f./ff.	folgende/fortfolgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
F&L	Forschung und Lehre (Zeitschrift)
Fn.	Fußnote
g	Gramm
GdB	Grad der Behinderung
GfK	Gesellschaft für Konsumforschung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 15.11.2019, BGBl. I S. 1546
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
h.c.	honoris causa
Hinw.	Hinweis
HIV	Human immunodeficiency virus (auf Deutsch: Menschliches Immunschwäche-Virus)
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
i.e.S.	im engeren Sinn
IfM	Institut für Mittelstandsforschung
IfSG	Infektionsschutzgesetz vom 20.07.2000, BGBl. I S. 1045; zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 19.06.2020, BGBl. I S. 1385

IfW	Institut für Weltwirtschaft
inkl.	inklusive
insbes.	insbesondere
i.S.d.	im Sinne der
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
IW	Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.
IWH	Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle
jew.	jeweils
JuWiss	Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht e.V.
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMK	Kultusministerkonferenz
KMU	Kleinst-, kleine und mittlere Unternehmen
LG	Landgericht
LPOIG	Landespolizeigesetz
LR	Lausitzer Rundschau (Zeitung)
lt.	laut
LTO	Legal Tribune Online
m	mit/Meter
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
MERS	Middle East Respiratory Syndrome
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Nachw.	Nachweisen
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NPP	Nationaler Pandemieplan
Nr./Nrn.	Nummer/n
NRW	Nordrhein-Westfalen
NS	Nationalsozialismus
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
o.	oben/obiger
o.Ä.	oder Ähnliche(s)
OK	Online-Kommentar
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PpSG	Pflegepersonal-Stärkungsgesetz vom 11.12.2018, BGBl. I S. 2394
PSG	Pflegestärkungsgesetz (I bis III)
PUAG	Untersuchungsausschussgesetz vom 19.06.2001, BGBl. I S. 1142; zuletzt geändert durch Art. 4 Abs. 1 des Gesetzes vom 05.05.2004, BGBl. I S. 718
R	Reproduktionszahl
rd.	rund
resp.	respektive
RKI	Robert-Koch-Institut
Rn.	Randnummer(n)
RP	Rheinische Post (Zeitung)
Rz.	Randziffer
s.	siehe
S.	Seite(n)/Satz
SARS	Severe Acute Respiratory Syndrome
SGB XI	Elftes Buch Sozialgesetzbuch – Soziale Pflegeversicherung – Art. 1 des Gesetzes vom 26.05.1994, BGBl. I S. 1014, 1015, zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 19.05.2020, BGBl. I S. 1018
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannte(s/n)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Std.	Stunden
StGB	Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.11.1998, BGBl. I S. 3322; zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 10.07.2020, BGBl. I S. 1648

Süddt. Zeitung	Süddeutsche Zeitung
u.Ä.	und Ähnliche(s)
u.a.	unter anderem/und andere
überw.	überwiegend
U-Haft	Untersuchungshaft
UK	United Kingdom
USA	United States of America
u.v.m.	und viele(s) mehr
ver.di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
WHO	World Health Organization
WSI	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin
zahlr.	zahlreiche(n)
z.B.	zum Beispiel
ZfRV	Zentrum für Rechts- und Verwaltungswissenschaften der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus- Senftenberg
zit.	zitiert
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

## Herausgeber- und Autorenverzeichnis

### **Dr. Olaf Jürgens**

Akademischer Mitarbeiter (Fachgebiet Soziologie) am Zentrum für Rechts- und Verwaltungswissenschaften (ZfRV) an der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg (BTU CS)

### **Prof. Dr. Dr. h.c. Lothar Knopp**

Lehrstuhl für Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Umweltrecht sowie geschäftsführender Direktor am Zentrum für Rechts- und Verwaltungswissenschaften (ZfRV) an der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg (BTU CS)

### **Ass. iur. Louisa Linke**

Akademische Mitarbeiterin am Zentrum für Rechts- und Verwaltungswissenschaften (ZfRV) sowie am Lehrstuhl für Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Umweltrecht an der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg (BTU CS)

---

*Das Zentrum für Rechts- und Verwaltungswissenschaften (ZfRV) ist eine Zentrale Wissenschaftliche Einrichtung an der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg (BTU CS), die sich neben Fragen insbesondere des Öffentlichen Rechts gerade auch mit aktuellen rechtspolitischen Fragestellungen und dies unter interdisziplinären Aspekten beschäftigt.*

Die Missachtung rechtsstaatlicher Grundsätze ist schon seit längerem in Deutschland „salonfähig“. Verursacht ist dieses „Phänomen“ vor allem durch die der Exekutive zuzurechnenden politischen Entscheider in Regierungsfunktion, aber auch durch Bundes- und Landesverwaltungen bzw. deren Behörden. In diesem Kontext ist die zunehmende „Rechtsverweigerung“ durch z.B. eine „überlange“ Verfahrensdauer bei den Gerichten angesiedelt, welche unzureichende Personal- und Sachmittelausstattungen „beklagen“. Hinzu kommen Probleme bei der Strafverfolgung, wonach beim Bürger der Eindruck entstanden ist, der Rechtsstaat habe die „Kontrolle“ verloren. Die beschriebenen „Gefährdungen“ des deutschen Rechtsstaats nehmen in der „Corona-Krise“ erschreckende Dimensionen an. Die zerstörerische Kraft der neuartigen Viruserkrankung, welche auch Deutschland nach wie vor fest im Griff hat, entblößt schonungslos (weitere) Schwächen des deutschen Rechts- und Wohlfahrtsstaats, gerade auch durch das nach wie vor „kranke“ Gesundheitswesen.

Wenn in dieser Situation in der Presse darüber „Jubel“ ausbricht, dass der Rechtsstaat doch gezeigt habe, er sei „gesund“, weil die Gerichtsbarkeit immerhin über 1.000 Verfahren im Zusammenhang mit Corona-Maßnahmen zur Erledigung gebracht habe, ist dies lediglich eine „Schwächenverdrängung in der Krise“. Ohne Zweifel gebührt der Gerichtsbarkeit hier „großes Lob“. Durch besagte Gerichtsentscheidungen, welche letztlich auch nur (verfassungs-)rechtliche Momentaufnahmen in einer infektionsdominierten Zeit sein können, ist die Gefährdung des „Erfolgsmodells Rechtsstaat“ aber noch nicht einmal ansatzweise beseitigt, dessen Erosionsprozess inzwischen vielmehr „evident“ ist. Mit diesen Fragen, insbesondere auch im Hinblick auf „Corona“, beschäftigt sich die vorliegende Abhandlung, wobei ebenfalls die massiven ökonomischen und sozialen Folgen des Infektionsgeschehens nicht „unbehandelt“ bleiben.

**Logos Verlag Berlin**

---

**ISBN 978-3-8325-5162-9**