

Beiträge zum Parlamentsrecht

Band 92

Parlamentarismus in der Krise – Krise des Parlamentarismus?

**Zur Rolle des Deutschen Bundestages
bei der regulatorischen Bewältigung der Coronapandemie**

Von

Julius Rudolph



Duncker & Humblot · Berlin

JULIUS RUDOLPH

Parlamentarismus in der Krise –
Krise des Parlamentarismus?

Beiträge zum Parlamentsrecht

Herausgegeben von

Professor Dr. Horst Risse, Berlin

Professor Dr. Utz Schliesky, Kiel

Professor Dr. Christian Waldhoff, Berlin

Band 92

Parlamentarismus in der Krise – Krise des Parlamentarismus?

Zur Rolle des Deutschen Bundestages
bei der regulatorischen Bewältigung der Coronapandemie

Von

Julius Rudolph



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin
hat diese Arbeit im Jahre 2025 als Dissertation angenommen.

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.

Alle Rechte vorbehalten
© 2026 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpär
Druck: Prime Rate Kft., Budapest, Ungarn

ISSN 0720-6674
ISBN 978-3-428-19645-6 (Print)
ISBN 978-3-428-59645-4 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,
12165 Berlin, Germany | E-Mail: info@duncker-humblot.de
Internet: <https://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Auch mehr als fünf Jahre nach Ausbruch der Coronapandemie steht ihre Aufarbeitung nach wie vor aus. Die vorliegende rechtswissenschaftliche Untersuchung möchte hierzu einen bescheidenen Beitrag mit Blick auf die staatliche Entscheidungsfindung in der Krise leisten. Dem Parlament wurde in der Öffentlichkeit vielfach attestiert, es habe seine verfassungsgemäßen Aufgaben nicht wahrgenommen, sondern sei regelrecht ausgefallen. Diese Problemwahrnehmung begründete das hiesige Forschungsinteresse, die Rolle des Deutschen Bundestages bei der regulatorischen Pandemiebewältigung zu untersuchen.

Die Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin hat diese Arbeit im Jahr 2025 als Dissertation angenommen. Für die engagierte Betreuung danke ich herzlich meinem Doktorvater Prof. Dr. Hans Hofmann, der die Arbeit nicht nur kontinuierlich mit Rat und Tat unterstützt, sondern mir dabei zugleich die notwendigen Freiräume gelassen hat. Zudem danke ich Prof. Dr. Christian Waldhoff für seine überaus hilfreichen Anmerkungen sowie die außerordentlich zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Mein Dank gilt ferner der Konrad-Adenauer-Stiftung für die mehrjährige Förderung meines Promotionsstudiums sowie der Konrad-Redeker-Stiftung für die großzügige Bezuschussung der Druckkosten. Für ihre wertvolle Unterstützung – vor allem durch Korrektur und Kritik des Textes im Ganzen oder in Teilen und durch Hintergrundgespräche – möchte ich mich bei Elisa Schellenberger, Andrea Rudolph, Dr. Julien Berger, Olaf Wißmann, Michael Fredrich und Prof. Dr. Günter Krings MdB bedanken. Mein größter Dank – für alles – gilt Anna Rudolph. Ihr ist diese Arbeit gewidmet.

Berlin, im Juni 2025

Julius Rudolph

Inhaltsübersicht

A. Einführung	29
I. Parlamentarismus in der Krise – Krise des Parlamentarismus?	33
II. Präzisierung des Untersuchungsgegenstands	40
III. Stand der Forschung und Aufarbeitung	44
IV. Gang der Untersuchung	51
V. Normativer und tatsächlicher Bezugsrahmen der Untersuchung	56
B. Kontextualisierung	83
I. Epidemiologische Grundlagen zu SARS-CoV-2 und COVID-19	83
II. Historische Entwicklung der regulatorischen Corona-Bewältigung	96
C. Parlamentarische Funktionsfähigkeit	137
I. Zur Gefährdungsanalyse	137
II. Maßnahmen zur Aufrechterhaltung parlamentarischer Funktionsfähigkeit	140
III. Parlamentsrechtliche Aspekte der Masken- und Zutrittsregelungen	154
D. Pandemiebekämpfung im Mehrebenensystem	187
I. Implikationen des internationalen und europäischen Rechts	187
II. Bundesstaatliche Kompetenzaufteilung	190
III. Parlamentsvorbehalt qua Wesentlichkeit im Bund-Länder-Verhältnis	194
IV. Informelle Zentralisierung durch die Bund-Länder-Konferenz	201
V. Parlamentarisierung delegierter Rechtsetzung auf Ebene der Länder	209
E. Funktionsgerechte und organadäquate Pandemiebekämpfung	224
I. Zur Verteilung der Gewichte zwischen Legislative und Exekutive	224
II. Verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Gesetzgebungsfunktion	240
F. Verfassungsrechtliche Überprüfung ausgewählter Corona-Gesetzgebung	271
I. Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27.3.2020	273
II. Zweites Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 19.5.2020	311
III. Drittes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18.11.2020	318
IV. Gesetz zur Fortgeltung der die epidemische Lage von nationaler Tragweite betreffenden Regelungen vom 29.3.2021	334

V.	Viertes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22.4.2021	343
VI.	Gesetz zur Verbesserung des Schutzes von Gerichtsvollziehern vor Gewalt sowie zur Änderung weiterer zwangsvollstreckungsrechtlicher Vorschriften und zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes vom 7.5.2021	356
VII.	Zweites Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und weiterer Gesetze vom 28.5.2021	358
VIII.	Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“ und zur vorübergehenden Aussetzung der Insolvenzantragspflicht wegen Starkregenfällen und Hochwassern im Juli 2021 sowie zur Änderung weiterer Gesetze vom 10.9.2021	363
IX.	Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und weiterer Gesetze anlässlich der Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22.11.2021	371
X.	Gesetz zur Stärkung der Impfprävention gegen COVID-19 und zur Änderung weiterer Vorschriften im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie vom 10.12.2021	376
XI.	Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und anderer Vorschriften vom 18.3.2022	382
XII.	Gesetz zur Stärkung des Schutzes der Bevölkerung und insbesondere vulnerabler Personengruppen vor COVID-19 vom 16.9.2022	392
XIII.	Zweites Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes vom 8.12.2022	398
XIV.	Bilanz	403
G.	Fazit und Ausblick	410
I.	Der Verfassungsstaat in Zeiten pandemiebedingter Unsicherheit	411
II.	Phasen der regulatorischen Corona-Bewältigung	413
III.	Parlamentarische Funktionsfähigkeit	413
IV.	Pandemiebekämpfung im Mehrebenensystem	415
V.	Funktionsgerechte und organadäquate Pandemiebekämpfung	417
VI.	Verfassungsrechtliche Überprüfung ausgewählter Corona-Gesetzgebung	418
	Literaturverzeichnis	422
	Stichwortverzeichnis	464

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung	29
I. Parlamentarismus in der Krise – Krise des Parlamentarismus?	33
1. Wahrnehmung einer Entmachtung des Parlaments während der Corona- pandemie	33
2. Entparlamentarisierung und Exekutivisierung als generelle Entwicklung	37
II. Präzisierung des Untersuchungsgegenstands	40
III. Stand der Forschung und Aufarbeitung	44
IV. Gang der Untersuchung	51
V. Normativer und tatsächlicher Bezugsrahmen der Untersuchung	56
1. Corona-Bekämpfung als (verfassungs-)rechtliche Ausnahme- oder Nor- mallage?	56
a) Ausnahmezustand?	56
aa) Vielzahl an Begriffsverständnissen	57
bb) Fortwährende Geltung des Grundgesetzes	60
b) Ausnahmeverfassungsrechtlicher Notstand?	61
aa) Notstandsverfassung	62
bb) Haushaltsverfassung	65
c) Ausnahmeverwaltungsrechtlicher Notstand	66
aa) Verwischung von Ausnahme- und Normallage?	66
bb) Epidemische Lage von nationaler Tragweite	68
2. Zum Umgang mit der Deutungsbedürftigkeit unsicherer Tatsachenlagen der Coronakrise	70
a) Institutionalisierte Wissensgenerierung	71
aa) Bundesoberbehörden	71
bb) Unabhängige Beratungsgremien auf gesetzlicher Grundlage	74
cc) Sonstige Beratungsstrukturen	75
b) Exekutiver Informationsvorsprung und intra-exekutive Gewichtsver- schiebungen	78
c) Problemverortung und Konsequenzen für diese Untersuchung	79
B. Kontextualisierung	83
I. Epidemiologische Grundlagen zu SARS-CoV-2 und COVID-19	83
1. Erreger und Ursprung	83
2. Symptomatik	85

3. Übertragung	85
a) Transmissionsfaktoren	86
b) Inkubationszeit und infektiöse Periode	86
4. Therapie	87
a) Impfung	87
b) Behandlung Erkrankter und Auswirkungen auf (intensiv-)medizinische Ressourcen	89
5. Immunität	91
a) Individualschutz	91
b) Gemeinschaftsschutz	92
6. Pandemische Phasen	92
a) Dynamischer Wandel wechselbezoglicher Ausgangsbedingungen	92
b) Phasenbezogene Bekämpfungsstrategien und Leitindikatoren	94
II. Historische Entwicklung der regulatorischen Corona-Bewältigung	96
1. Phase 1: Erste Welle	96
a) Von lokalen Infektionsschutzmaßnahmen zum flächendeckenden Lockdown	98
b) Ermächtigende Infektionsschutzgesetzgebung	99
2. Phase 2: Sommerplateau 2020	99
a) Dezentrale Lockerung exekutiver Infektionsschutzmaßnahmen	99
b) Zurückhaltende Infektionsschutzgesetzgebung	101
3. Phase 3: Zweite Welle	101
a) Vom bundesweiten Lockdown „light“ zum „harten“ Lockdown	102
b) Nachbessernde Infektionsschutzgesetzgebung	105
4. Phase 4: Dritte Welle	105
a) Koordinierung exekutiver Ländermaßnahmen und ihre Grenzen	106
b) Verstetigende sowie unitarisierende Infektionsschutzgesetzgebung ...	107
5. Phase 5: Sommerplateau 2021	109
6. Phase 6: Vierte Welle	110
a) Modifikation der Parameter der Pandemiebekämpfung	112
b) Gruppenspezifische Infektionsschutzmaßnahmen statt flächendeckendem Lockdown	113
c) Deregulierende sowie punktuell unitarisierende Infektionsschutzgesetzgebung	114
d) Das Ende der epidemischen Lage von nationaler Tragweite als Stärkung des Parlaments?	115
e) Einrichtungsbezogene Impfnachweispflicht	117
7. Phase 7: Fünfte Welle	118
a) Dezentrale Lockerung exekutiver Infektionsschutzmaßnahmen	119
b) Deregulierende Infektionsschutzgesetzgebung sowie Scheitern der Impfpflicht	121

8. Phase 8: Sechste Welle	123
a) Ausbleibende Reregulierung	124
b) Infektionsschutzgesetzgebung: rudimentäres Stufenkonzept und Triage	124
9. Phase 9: Übergang in ein endemisches Geschehen	126
a) Aufhebung letzter Infektionsschutzmaßnahmen	126
b) Ausbleibende Reform des IfSG	127
10. Exkurs: Pandemiebekämpfung im weiteren Sinne	127
a) 2020	129
b) 2021	131
c) 2022	132
11. Rechtspolitische Perspektiven	133
a) Zwischen Lockdowns, Zutrittsbeschränkungen und Lockerungen	133
b) Zwischen legislativer Grob- und Vollsteuerung	133
c) Zwischen Aktivierung und Deaktivierung der Bund-Länder-Konferenz	134
d) Zwischen parlamentarischer Passivität und Reaktivität	135
e) Divergenzen bei der Pandemiebekämpfung im weiteren und engeren Sinn	136
C. Parlamentarische Funktionsfähigkeit	137
I. Zur Gefährdungsanalyse	137
II. Maßnahmen zur Aufrechterhaltung parlamentarischer Funktionsfähigkeit	140
1. Diskussion um Notparlament und virtuelles Parlament	140
2. Beschlussfähigkeit, Umlaufverfahren und digitale Ausschusssitzungen (§ 126a GOBT a.F.)	144
3. Absprachen zum Fraktionsproporz	145
4. Immunitätsrechtliche Modifikationen	147
5. Verkürzung der Sitzungszeiten und Beratungsfristen	148
6. Maskenpflicht	149
7. Zutrittsregelungen	150
a) 3G-Regel bei Sitzungen und Veranstaltungen	150
b) 2Gplus-Regel bei Sitzungen und Veranstaltungen sowie 3G-Regel als Zugangsvoraussetzung für Liegenschaften	151
c) Einheitliche 3G-Regel bei Sitzungen und Veranstaltungen sowie für Liegenschaften	152
8. Logistische Infektionsschutzmaßnahmen	152
9. Einordnende Würdigung	153
III. Parlamentsrechtliche Aspekte der Masken- und Zutrittsregelungen	154
1. Regelungskompetenz	154
a) Inkurs: Geltung allgemeiner Gesetze im Bundestag	155
b) Kompetenzzuweisungen zur Sicherung parlamentarischer Funktionsfähigkeit	156

c) Sperrwirkung und Gehalt konkret der Polizeigewalt	158
d) Abgleichender Praxisbefund	160
2. Rechtsgrundlagen	160
a) Notwendigkeit der Abgrenzung	160
b) Gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen auf Grundlage der Polizeigewalt?	161
c) Zutritts- und Benutzungsregelungen auf Grundlage des Hausrechts?	162
d) Sitzungsregelungen in Ausübung der Leitungs- und Ordnungsgewalt bzw. auf Grundlage der Geschäftsordnungsautonomie?	163
e) Unergiebige Rechtsprechung	165
f) Eigene Zuordnung zur Polizeigewalt	166
g) Abgleichender Praxisbefund	169
3. Zur Durchsetzung	171
a) Geltung der Polizeigewalt auch für Plenarsitzungen	171
b) Parallele Anwendbarkeit des parlamentarischen Ordnungsrechts	172
4. Statusrechtliche Implikationen	173
a) Masken- und Zutrittsregelungen als Eingriffe	173
b) Zur Rechtfertigung	178
c) (Hypothetische) Anforderungen an Regelungsort und -form	183
D. Pandemiebekämpfung im Mehrebenensystem	187
I. Implikationen des internationalen und europäischen Rechts	187
1. Völkerrecht	187
2. Unionsrecht	189
II. Bundesstaatliche Kompetenzaufteilung	190
1. Gesetzgebungskompetenzen	190
2. Verwaltungskompetenzen	193
3. Regulatorische Praxis der Corona-Bekämpfung	194
III. Parlamentsvorbehalt qua Wesentlichkeit im Bund-Länder-Verhältnis	194
1. Grundgesetzliche Kompetenzordnung als Anknüpfungspunkt	195
2. Verfassungsdogmatisch herleitbare Modifikation?	197
a) Subsidiaritätsprinzip	197
b) Verhältnismäßigkeitsprinzip	198
3. Verfassungspolitische Perspektive	200
a) Charakteristika des Vollzugsföderalismus	200
b) Vollzugsspielräume durch Gesetzgebungstechnik	201
IV. Informelle Zentralisierung durch die Bund-Länder-Konferenz	201
1. Nicht verfasstes Quasi-Organ bundesstaatlicher Koordinierung	202
2. Steuerung auch durch Normsetzung	203
3. Wahl der (höheren) Regelungsebene als Alternative	205
4. Problemverortung und Konsequenzen für diese Untersuchung	206

V.	Parlamentarisierung delegierter Rechtsetzung auf Ebene der Länder	209
1.	Anwendungsbereich des Art. 80 Abs. 4 GG	209
2.	Regulatorische Praxis der Corona-Bekämpfung	210
3.	Zur Kompensation bundesgesetzlicher Bestimmtheitsdefizite durch Landesparlamente	214
a)	Legitimationsgewinn und Grundrechtsrelevanz als Pfeiler eines Verfassungsgebots?	214
b)	Keine verfassungsrechtlich relevante Kompensation	215
aa)	Anwendbarkeit des Kompensationsprinzips	216
bb)	Keine Kompensationslage	216
cc)	Keine Kompensationswirkung parlamentarischer Beteiligung am Verordnungserlass	217
dd)	Keine Kompensationswirkung verordnungsvertretender Gesetze	220
4.	Verfassungspolitische Perspektive	221
E.	Funktionsgerechte und organadäquate Pandemiebekämpfung	224
I.	Zur Verteilung der Gewichte zwischen Legislative und Exekutive	224
1.	Maßstab als Problem: Verfassungsrechtliches Gewichtsverhältnis?	225
a)	Gewaltenteilungsgrundsatz	226
aa)	Zur verfassungstheoretischen und -dogmatischen Fundierung	227
bb)	Kernbereichs- versus Balancemodell	229
cc)	Verfassungsrechtliche Direktionswirkung des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG	230
b)	Parlamentarisches Regierungssystem	231
aa)	Normbefund	232
bb)	Normative Gehalte	233
cc)	Verfassungspraktische Essentialia	234
2.	Gegenstand als Problem: Feststellbarkeit von krisenbedingten Verschiebungen?	236
3.	Inkurs: Gewichtsverschiebung als Frage des politischen Stils und der politischen Kultur	237
a)	Zur Ebene informaler Verregelung zwischen Politik und Recht	237
b)	Symptome möglicher Gewichtsverschiebungen während der Corona-krise	238
4.	Zwischenergebnis	240
II.	Verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Gesetzgebungsfunktion	240
1.	Verknüpfung von Organstruktur und Aufgabe	241
a)	Legitimation und Repräsentation	242
b)	Arbeitskapazität, Sachverstand, Flexibilität und Schnelligkeit	243
2.	Rollenzuweisung bei der Gesetzgebung	245
a)	Legitimierende Zentralstellung des Bundestages	245

b) Politische Gestaltungsrolle der Bundesregierung	246
c) Legislativer Kooperationsverbund als Synthese auch in Krisenzeiten	247
3. Kürzel verfassungsgemäßer Aufgabenerfüllung	248
a) Grundsatz funktionsgerechter Organstruktur als Bindeglied und Auslegungstopos	248
b) Parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren	250
aa) Normbefund	250
bb) Diskussion um eine Methodenpflicht des Gesetzgebers in der Literatur	251
cc) Sorgfaltsanforderungen an den Gesetzgeber in der Rechtsprechung	252
dd) Organisatorische Gewährleistungen parlamentarischer Eigenverantwortung als Aliud	253
ee) Zuspitzung auf Phänomene der (krisenbedingten) Eilgesetzgebung	256
(1) Parlamentarische Verantwortungsübernahme für Regierungsentwürfe aus der Mitte des Bundestages	257
(2) Öffentliche Beratung	258
(3) Informationsgewinnung	260
(4) Gleichberechtigte Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung	261
(5) Pluralistische Offenheit	262
(6) Plenarbeschluss nach dem Mehrheitsprinzip	262
c) Parlamentsgesetz	263
aa) Allgemeinheitsgebot	263
bb) Parlamentsvorbehalt qua Wesentlichkeit	263
cc) Bestimmtheitsgebot	265
dd) Anforderungen an Verordnungsermächtigungen	265
ee) Zuspitzung auf den (krisenbedingten) Grad der Bestimmtheit	268
(1) Anfängliche Absenkung aufgrund begrenzter Regelbarkeit	268
(2) Steigerung aufgrund multipler Bedürfnisse nach parlamentarischer Befassung	269
F. Verfassungsrechtliche Überprüfung ausgewählter Corona-Gesetzgebung	271
I. Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27.3.2020	273
1. Parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren	273
2. Zur materiellen Verfassungsmäßigkeit	276
a) § 5 Abs. 1 IfSG	276
aa) Parlamentarische Formenwahlfreiheit	276
bb) Kompetenz zur Aktivierung exekutiver Notstandsbefugnisse	277
cc) Tatbestandliche Bestimmtheit	278
dd) Bindungswirkung: Parlamentarische Einschätzungsprerogative	280

b) § 5 Abs. 2 und § 5a Abs. 2 IfSG	282
aa) Formelle Begrenzungen der Verordnungsmacht	282
bb) § 5 Abs. 2 Nr. 3 IfSG	284
cc) § 5 Abs. 2 Nr. 4 IfSG	286
dd) § 5 Abs. 2 Nr. 7 IfSG	289
ee) § 5 Abs. 2 Nr. 8 IfSG	291
ff) § 5a Abs. 2 IfSG	292
c) § 28 Abs. 1 i. V. m. § 32 S. 1 IfSG	294
aa) Vor dem 28.3.2020 geltende Fassung	295
bb) Ab dem 28.3.2020 geltende Fassung	297
(1) Tragfähigkeit während Phase 1 und 2	299
(2) Fehlende Tragfähigkeit während Phase 3	303
II. Zweites Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 19.5.2020	311
1. Parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren	311
2. Zur materiellen Verfassungsmäßigkeit	314
a) § 5 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 IfSG	314
b) § 5 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 IfSG	314
c) § 5 Abs. 2 S. 1 Nr. 10, S. 2 IfSG	315
d) § 20i Abs. 3 S. 2 bis 5 SGB V	317
III. Drittes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18.11.2020	318
1. Parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren	318
2. Zur materiellen Verfassungsmäßigkeit	321
a) § 5 Abs. 1 IfSG	321
b) § 28a i. V. m. § 28 Abs. 1, § 32 S. 1 IfSG	322
c) § 20i Abs. 3 S. 2 SGB V	330
IV. Gesetz zur Fortgeltung der die epidemische Lage von nationaler Tragweite betreffenden Regelungen vom 29.3.2021	334
1. Parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren	334
2. Zur materiellen Verfassungsmäßigkeit	336
a) § 5 Abs. 1 IfSG	336
b) § 5 Abs. 2 S. 1 Nr. 4, 7, 8, 10 IfSG	337
c) § 28a Abs. 3 IfSG	338
d) § 20i Abs. 3 S. 2 SGB V i. V. m. § 20 Abs. 2a S. 2 IfSG	340
V. Viertes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22.4.2021	343
1. Parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren	343
2. Zur materiellen Verfassungsmäßigkeit	346
a) § 28b Abs. 1 bis 5, Abs. 7 ff. IfSG	346
b) § 28b Abs. 6 IfSG	351

c) § 28c IfSG	353
VI. Gesetz zur Verbesserung des Schutzes von Gerichtsvollziehern vor Gewalt sowie zur Änderung weiterer zwangsvollstreckungsrechtlicher Vorschriften und zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes vom 7.5.2021	356
VII. Zweites Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und weiterer Gesetze vom 28.5.2021	358
1. Parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren	358
2. Zur materiellen Verfassungsmäßigkeit	361
a) § 5 Abs. 2 S. 1 Nr. 4, Nr. 7 IfSG	361
b) § 28b Abs. 3 IfSG	362
c) § 28c IfSG	362
VIII. Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“ und zur vorübergehenden Aussetzung der Insolvenzantragspflicht wegen Starkregenfällen und Hochwassern im Juli 2021 sowie zur Änderung weiterer Gesetze vom 10.9.2021	363
1. Parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren	363
2. Zur materiellen Verfassungsmäßigkeit	365
a) § 28a Abs. 1 Nr. 2a IfSG	365
b) § 28a Abs. 3 S. 2 bis 8 IfSG	366
c) § 28a Abs. 7 IfSG	370
IX. Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und weiterer Gesetze anlässlich der Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22.11.2021	371
1. Parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren	371
2. Zur materiellen Verfassungsmäßigkeit	373
a) § 28a Abs. 7 bis 10 IfSG	373
b) § 28b IfSG	375
c) § 28c S. 2 IfSG	376
X. Gesetz zur Stärkung der Impfprävention gegen COVID-19 und zur Änderung weiterer Vorschriften im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie vom 10.12.2021	376
1. Parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren	376
2. Zur materiellen Verfassungsmäßigkeit	378
a) § 5 Abs. 2 S. 3 IfSG	378
b) § 20a IfSG	378
c) § 28a Abs. 8 IfSG	381
XI. Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und anderer Vorschriften vom 18.3.2022	382
1. Parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren	382
2. Zur materiellen Verfassungsmäßigkeit	385
a) § 22a Abs. 1 bis 4 IfSG	385
b) § 28a Abs. 7 bis 10 IfSG	388

c) § 28b IfSG	391
XII. Gesetz zur Stärkung des Schutzes der Bevölkerung und insbesondere vulnerabler Personengruppen vor COVID-19 vom 16.9.2022	392
1. Parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren	392
2. Zur materiellen Verfassungsmäßigkeit	394
XIII. Zweites Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes vom 8.12.2022	398
1. Parlamentarisches Verfahren	398
2. Zur materiellen Verfassungsmäßigkeit	399
XIV. Bilanz	403
1. Parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren	403
2. Zur materiellen Verfassungsmäßigkeit	408
G. Fazit und Ausblick	410
I. Der Verfassungsstaat in Zeiten pandemiebedingter Unsicherheit	411
II. Phasen der regulatorischen Corona-Bewältigung	413
III. Parlamentarische Funktionsfähigkeit	413
IV. Pandemiebekämpfung im Mehrebenensystem	415
V. Funktionsgerechte und organadäquate Pandemiebekämpfung	417
VI. Verfassungsrechtliche Überprüfung ausgewählter Corona-Gesetzgebung	418
Literaturverzeichnis	422
Stichwortverzeichnis	464

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Beteiligung der Landesparlamente beim Erlass von Coronaverordnungen	212
Tabelle 2: Zwischen 1. 1. 2020 und 31. 7. 2024 in Kraft getretene IfSG-Änderungen	271
Tabelle 3: Zeitliche Ausgestaltung parlamentarischer Beratung der Corona-Gesetzgebung	403
Tabelle 4: Vergleich der Durchschnittsdauer des parlamentarischen Verfahrens nach Phase	404

Abkürzungsverzeichnisse

Abgekürzte Rechtsakte

AbgG	Abgeordnetengesetz
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 1948
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AM-HandelsV	Arzneimittelhandelsverordnung
AMG	Arzneimittelgesetz
AMG-ZSAV	AMG-Zivilschutzausnahmeverordnung
ArbSchG	Arbeitsschutzgesetz
ArbStättV	Arbeitsstättenverordnung
AufbhG 2021	Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“ und zur vorübergehenden Aussetzung der Insolvenzantragspflicht wegen Starkregenfällen und Hochwassern im Juli 2021 sowie zur Änderung weiterer Gesetze v. 10. 9. 2021, BGBl. 2021 I S. 4147
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
BayIfSG	Bayrisches Infektionsschutzgesetz
BayKatSG	Bayrisches Katastrophenschutzgesetz
BayVerf	Verfassung des Freistaates Bayern
BBG	Bundesbeamtengesetz
BbgBKG	Brandenburgisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz
BbgVerf	Verfassung des Landes Brandenburg
BevSchG	Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite v. 27. 3. 2020, BGBl. 2020 I S. 587
2. BevSchG	Zweites Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite v. 19. 5. 2020, BGBl. 2020 I S. 1018
3. BevSchG	Drittes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite v. 18. 11. 2020, BGBl. 2020 I S. 2397
4. BevSchG	Viertes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite v. 22. 4. 2021, BGBl. 2021 I S. 802
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BlnASOG	Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz Berlin
BlnVerf	Verfassung von Berlin
BremVerf	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
BSeuchG	Bundesgesetz zur Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten beim Menschen (außer Kraft)

BSIG	Gesetz über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BSIKritisV	Verordnung zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BWVerf	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
CoronaArbSchV	SARS-CoV-2-Arbeitsschutzverordnung
CoronaEinreiseV	Coronavirus-Einreiseverordnung
CoronaImpfV	Verordnung zum Anspruch auf Schutzimpfung gegen das Coronavirus SARS-CoV-2
CoronaMaskV	Verordnung zum Anspruch auf Schutzmasken zur Vermeidung einer Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2
CoronaTestV	Verordnung zum Anspruch auf Testung in Bezug auf einen direkten Erregernachweis des Coronavirus SARS-CoV-2
CovidIfSGAnpG	Gesetz zur Stärkung des Schutzes der Bevölkerung und insbesondere vulnerabler Personengruppen vor COVID-19 v. 16.9.2022, BGBl. 2022 I S. 1454
DiätAssG	Diätassistentengesetz
DIVI-IntensivRegisterV	Verordnung zur Aufrechterhaltung und Sicherung intensivmedizinischer Krankenhauskapazitäten
EpLaAufhG	Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und weiterer Gesetze anlässlich der Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite v. 22.11.2021, BGBl. 2021 I S. 4906
EpLaFoG	Gesetz zur Fortgeltung der die epidemische Lage von nationaler Tragweite betreffenden Regelungen v. 29.3.2021, BGBl. 2021 I S. 370
ErgThG	Ergotherapiegesetz
ESC	Europäische Sozialcharta
ESVG	Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz
EUGrCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
EUUSTUG	Gesetz zur Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben im Umsatzsteuerrecht
FIGG	Gesetz zur Fristverlängerung für den beschleunigten Infrastrukturausbau in der Ganztagsbetreuung für Grundschulkinder
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GOBTÄndB	Bekanntmachung zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GOExpR	Geschäftsordnung des ExpertInnenrates der Bundesregierung zur Begleitung der Covid-19-Pandemie
HebG	Hebammengesetz
HeilprG	Heilpraktikergesetz
HessVerf	Verfassung des Landes Hessen
HmbVerf	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
HOBT	Hausordnung des Deutschen Bundestages

IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IfSG	Infektionsschutzgesetz
IfSGMaßAufhG	Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und anderer Vorschriften v. 18.3.2022, BGBl. 2022 I S. 466
2. IfSGÄndG	Zweites Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes v. 8.12.2022, BGBl. 2022 I S. 2235
2. IfSGuaÄndG	Zweites Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und weiterer Gesetze v. 28.5.2021, BGBl. 2021 I S. 1174
IGV	Internationale Gesundheitsvorschriften
IGV-DG	Gesetz zur Durchführung der Internationalen Gesundheitsvorschriften (2005)
ImpfPrG	Gesetz zur Stärkung der Impfprävention gegen COVID-19 und zur Änderung weiterer Vorschriften im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie v. 10.12.2021, BGBl. 2021 I S. 5162
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
KHEntgG	Krankenhausentgeltgesetz
KHG	Krankenhausfinanzierungsgesetz
LSAVerf	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
MVGOLT	Geschäftsordnung des Landtages Mecklenburg-Vorpommern
MVLKatSG	Gesetz über den Katastrophenschutz in Mecklenburg-Vorpommern
MVVerf	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
NdsVerf	Niedersächsische Verfassung
NRWfSBG	Nordrhein-Westfälisches Gesetz zur Regelung besonderer Handlungsbefugnisse im Rahmen einer epidemischen Lage von nationaler oder landesweiter Tragweite und zur Festlegung der Zuständigkeiten nach dem Infektionsschutzgesetz
NRWVerf	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PfIBG	Pflegeberufegesetz
RhPfVerf	Verfassung für Rheinland-Pfalz
SächsCoronaSchVO	Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zum Schutz vor dem Coronavirus SARS-CoV-2 und COVID-19
SächsVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen
SchAusnahmV	Verordnung zur Regelung von Erleichterungen und Ausnahmen von Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19
SchlHGOLT	Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages
SchlHVerf	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
SchutzmaßnahmenaussetzungsV	Verordnung zur Aussetzung von Verpflichtungen nach § 28b Abs. 1 des Infektionsschutzgesetzes
SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch
SGB V	Sozialgesetzbuch Fünftes Buch
SGB XI	Sozialgesetzbuch Elftes Buch

ThürSARS-CoV-2-Maßn-FortentwVO	Thüringer Verordnung zur Freigabe bislang beschränkter Bereiche und zur Fortentwicklung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2
ThürSARS-COV-2-Sonder-eindmaßnVO	Thüringer Verordnung über außerordentliche Sondermaßnahmen zur Eindämmung einer sprunghaften Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2
ThürVerf	Verfassung des Freistaats Thüringen
UZwG	Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes
VN-Charta	Charta der Vereinten Nationen
VVMFulfSGÄndG	Gesetz zum Entwurf eines Beschlusses des Rates über die Feststellung des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union als einen die Kriterien nach Art. 83 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union erfüllenden Kriminalitätsbereich und zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVG	Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz
WBeauftrag	Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZApprO	Approbationsordnung für Zahnärzte und Zahnärztinnen
ZVRuaÄndG	Gesetz zur Verbesserung des Schutzes von Gerichtsvollziehern vor Gewalt sowie zur Änderung weiterer zwangsvollstreckungsrechtlicher Vorschriften und zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes v. 7. 5. 2021, BGBl. 2021 I S. 850

Sonstige Abkürzungen

a. A.	anderer Ansicht
a. F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
AfD	Alternative für Deutschland
AJLM	American Journal for Law & Medicine
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
ARP	Arbeitsschutz in Recht und Praxis
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Ausschuss-Drs.	Ausschuss-Drucksache
AWMF	Arbeitsgemeinschaft der Wissenschaftlichen Medizinischen Fachgesellschaften e. V.
Az.	Aktenzeichen
BayGVBl.	Bayrisches Gesetz- und Verordnungsblatt

BayObLG	Bayrisches Oberstes Landesgericht
BayVBl.	Bayrische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayrischer Verfassungsgerichtshof
BbgGVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg
Bd.	Band
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
Begr.	Begründer
Beschl.	Beschluss
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskriminalamt
BK-GG	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BlnGVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin
BlnK-GG	Berliner Kommentar zum Grundgesetz
BMC Med	BMC Medicine
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BremGBI.	Bremisches Gesetzesblatt
BSG	Bundessozialgericht
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVÖGD	Bundesverband der Ärztinnen und Ärzte des öffentlichen Gesundheitsdienstes e. V.
BWGBI.	Gesetzblatt für Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
COVuR	COVID-19 und Recht
CSU	Christlich-Soziale Union
d. h.	das heißt
ders./dies./dass.	derselbe/dieselbe(n)/dasselbe
DIVI	Deutsche Interdisziplinäre Vereinigung für Intensiv- und Notfallmedizin e. V.
dms	Der moderne Staat
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
E	Entwurf
e. V.	eingetragener Verein
Ed.	Edition
Entsch.	Entscheidung
EU	Europäische Union
EuG	Ethik und Gesellschaft
EuR	Europarecht
f./ff.	folgende (Ein- bzw. Mehrzahl)

FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
G-BA	Gemeinsamer Bundesausschuss
GesR	GesundheitsRecht
ggf.	gegebenenfalls
GMK	Gesundheitsministerkonferenz
GreifRecht	Greifswalder Halbjahresschrift für Rechtswissenschaft
GSZ	Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht
GuG	Geschichte und Gesellschaft
GuS	Gesundheits- und Sozialpolitik
GWP	Gesellschaft, Wirtschaft, Politik
h. M.	herrschende Meinung
HdBdVerfOrg	Handbuch der Verfassungsorgane im Grundgesetz
HdBInfSchR	Handbuch Infektionsschutzrecht
HdBParlPr	Handbuch für die Parlamentarische Praxis
HdBStStschR	Handbuch Sicherheits- und Staatsschutzrecht
HdBVerf	Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland (Benda u. a.)
HessGVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen
HmbAmtlAnz.	Teil II des Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblattes (Amtlicher Anzeiger)
HmbGVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts
i. E.	im Ergebnis
i. S. d.	im Sinne der
i. V. m.	in Verbindung mit
ibid.	ibidem (ebenda)
IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
IP	Internationale Politik
ITS	Intensivstation
JA	Juristische Arbeitsblätter
JbEuropInt	Jahrbuch der Europäischen Integration
JbFöderalismus	Jahrbuch des Föderalismus
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JPSP	Journal of Personality and Social Psychology
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JuWissBlog	Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KJ	Kritische Justiz
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft

KW	Kalenderwoche
Lancet Infect. Dis.	The Lancet Infectious Diseases
Lfg.	Lieferung
lit.	litera
LK	Der Landkreis
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LSAGVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt
LT	Landtag
LVerfG LSA	Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MedizinR	Beck'scher Kurz-Kommentar Medizinrecht
MedR	Medizinrecht
medstra	Zeitschrift für Medizinstrafrecht
MIP	Zeitschrift für Parteienwissenschaften
MPIL	Research Paper Series des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
MVGVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
Nat Microbiol	Nature Microbiology
Nat Rev Microbiol	Nature Reviews Microbiology
NdsGVBl.	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
NdsStGH	Niedersächsischer Staatsgerichtshof
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
N Engl J Med	The New England Journal of Medicine
Neues InfektionsschutzR	Neues Infektionsschutzrecht
NJ	Neue Justiz
NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NLMR	Newsletter Menschenrechte
Nr.	Nummer
NRWGV.	Gesetz- und Verordnungsblatt Nordrhein-Westfalen
NvWZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
öAT	Zeitschrift für das öffentliche Arbeits- und Tarifrecht
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PEI	Paul-Ehrlich-Institut
Pkw	Personenkraftwagen
PoM	Die Politische Meinung
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RDG	Rechtsdepesche für das Gesundheitswesen
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RKI	Robert Koch-Institut
Rn.	Randnummer
RND	Redaktionsnetzwerk Deutschland
RPG	Recht und Politik im Gesundheitswesen
Rspr.	Rechtsprechung

RSV	Respiratorisches Synzytial-Virus
RT	Rechtstheorie
RuP	Recht und Politik
RVO	Rechtsverordnung
S.	Seite; Satz
SaarlAbl.	Amtsblatt des Saarlandes
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
SARI	schwere akute respiratorische Infektionen
SchlHGVOBl.	Gesetz und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein
SchlHLVerfG	Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein
Sci Rep	Scientific Reports
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit
sog.	sogenannt(e)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRa	Sozialrecht aktuell
StGH Hess	Staatsgerichtshof Hessen
STIKO	Ständige Impfkommision
StR	Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Verbund
stRspr.	ständige Rechtsprechung
SZ	Süddeutsche Zeitung
ThürGVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen
ThürVerfGH	Verfassungsgerichtshof Thüringen
u. a.	und andere
UBWV	Unterrichtsblätter für die Bundesverwaltung
Urt.	Urteil
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
v.	vom
Var.	Variante
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerfassungsR-HdB	Handbuch des Verfassungsrechts (Herdegen u. a.)
VerfGH NRW	Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen
VerfGH Saarl	Verfassungsgerichtshof Saarland
VerfGH Sachs	Verfassungsgerichtshof Sachsen
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwR-HdB	Handbuch des Verwaltungsrechts
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VM	Verwaltung & Management
VN	Vereinte Nationen
VSSAR	Vierteljahresschrift für Sozial- und Arbeitsrecht
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozial- und Arbeitsrecht (bis 2018)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechts- lehrer
WEP	West European Politics
WHO	Weltgesundheitsorganisation

WSI	Zeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung
z. B.	zum Beispiel
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfL	Zeitschrift für Lebensrecht
ZfmE	Zeitschrift für medizinische Ethik
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPol	Zeitschrift für Politikwissenschaft
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

A. Einführung

„Wir werden einander viel verzeihen müssen.“

Jens Spahn

Die Zahl der Todesopfer im Zusammenhang mit COVID-19 beläuft sich weltweit auf mehr als 7 Millionen.¹ Auch in Deutschland bedrohte das hochansteckende SARS-CoV-2-Virus Leben und Gesundheit der Menschen, bestätigt sind 187.680 Todesfälle und knapp 40 Millionen Infektionen.² Global verursachte es die größte Krise seit dem Zweiten Weltkrieg – ein Resümee, das von Politikern, Wissenschaftlern und Journalisten einmütig gezogen wurde.³ Was unterscheidet sie aber von anderen Krisen unserer Zeit?

Da es buchstäblich um Leben und Tod ging – der französische Präsident Emmanuel Macron erklärte in einer Fernsehansprache gar, man befinde sich im Krieg („*Nous sommes en guerre*“)⁴ – ihr existenzieller Charakter? Die Bedingungen ex-

¹ WHO, Coronavirus Dashboard, <https://data.who.int/dashboards/covid19/deaths?n=c> (zuletzt abgerufen am 7.6.2025; Entsprechendes gilt für sämtliche Internetseiten, auf die Nennung des Datums wird im Folgenden verzichtet).

² Stand: 7.6.2025. Bundesministerium für Gesundheit, Infektionsradar, <https://infektionsradar.gesund.bund.de/de/covid/todesfaelle>; Statista, Anzahl Infektionen und Todesfälle in Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19) in Deutschland seit Februar 2020, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1102667/umfrage/erkrankungs-und-todesfaelle-aufgrund-des-coronavirus-in-deutschland/>; vgl. auch die Datensammlung Corona-Zahlen für Deutschland, <https://www.corona-in-zahlen.de/weltweit/deutschland/>. Laut den Antworten der Bundesregierung auf Schriftliche Fragen auf BT-Drs. 20/4631, S. 63; 20/8955, S. 80 obliegt die Einschätzung, ob ein Patient „an“ oder „mit“ COVID-19 verstorben ist, dem behandelnden Arzt: In die Corona-Statistik gehen die COVID-19-Todesfälle ein, bei denen ein laborbestätigter Nachweis von SARS-CoV-2 vorliegt und „die in Bezug auf diese Infektion verstorben sind“. Dabei werden auch Infizierte mit Vorerkrankungen erfasst, von denen sich nicht abschließend beurteilen lässt, ob die Infektion direkt zum Tode beigetragen hat.

³ Aus Gründen der Lesbarkeit ist diese Arbeit im generischen Maskulinum gehalten, spricht aber Personen aller Geschlechter in gleicher Weise an. Eine solche Einordnung der Krise vornehmend etwa UN-Generalsekretär Guterres, vgl. FAZ.NET, „Größte Herausforderung seit Weltkrieg“, 1.4.2020, <https://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/gesundheit/coronavirus/un-generalsekretaer-guterres-groesste-herausforderung-seit-weltkrieg-16706349.html>; Bundeskanzlerin Merkel, Fernsehansprache vom 18.3.2020, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/fernsehansprache-von-bundeskanzlerin-angela-merkel-1732134>; die Vorsitzende des Deutschen Ethikrates Buyx, Interview der Woche im Deutschlandfunk am 6.4.2024, <https://www.deutschlandfunk.de/ethikrats-vorsitzende-buyx-fuer-umfassende-auseinandersetzung-mit-corona-pandemie-106.html>. Zum Krisenbegriff unten A. V. 1. a) aa).

⁴ Macron, Adresse aux Français 16.3.2020, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/03/16/adresse-aux-francais-covid19>. Auch der UN-Generalsekretär sagte am gleichen Tag,

tremer Unsicherheit? Die potentielle Betroffenheit eines jeden? Dass Infektionskrankheiten, da sie durch zwischenmenschliche Kontakte übertragen werden, den Menschen in seiner Eigenschaft als *zoon politikon* treffen? Oder waren es die zur Corona-Bekämpfung verfügbten Maßnahmen, welche den intensivsten und längsten flächendeckenden Grundrechtseingriff in der Geschichte der Bundesrepublik bewirkten? Auf kollektiver Ebene eine soziale Ungleichheiten vertiefende Verteilung der Risiken und Lasten?⁵ Womöglich grundlegende Veränderungen im Verhältnis von Staat und Bürger? Das auch deshalb in Teilen der Gesellschaft gewachsene Misstrauen – ruft man sich die Bilder des Sturms auf den Reichstag vom 29. 8. 2020 in Erinnerung, lässt sich auch von Ablehnung sprechen – gegenüber dem Staat? Das Ausmaß menschlicher Entzweiung und gesellschaftlicher Polarisierung? Dass sich, anders als bei der globalen Finanzkrise, mit Geld nicht „alles regeln“ ließ?⁶ Dass die langfristigen – gerade auch die psychische Gesundheit und die Sozialisierung vor allem der Kinder und Jugendlichen betreffenden – Folgen gravierend waren und sind?

All dies waren also Facetten der Coronapandemie,⁷ die in Summe zu einer derartigen gesamtgesellschaftlichen Erschütterung, ja zu einer Krise universalen Ausmaßes – insbesondere eben für Gesundheit, Gesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft, Politik und Recht – geführt haben. Sie war auch und vor allem eine Staatskrise, da sie im Momentum ubiquitärer Disruption eine prompte Antwort auf die all diesen Bereichen letztlich übergeordnete Frage nach der Beziehung von Freiheit und Sicherheit verlangte.⁸ Gewiss hat der demokratische Staat sich auch außerhalb der Krise zu diesem Spannungsverhältnis zu verhalten, doch geschieht das in der Normallage durch eine kontinuierliche Ausbalancierung, die ihrerseits durch langfristige, vor allem gesellschaftliche Entwicklungen vorgeprägt ist. Diesem Modus, der einen gesellschaftlichen Grundkonsens sichert, sind im Angesicht einer einzigartigen Krise von vornherein Grenzen gesetzt, wodurch die Legitimität der demokra-

man müsse dem Virus den Krieg erklären, *Guterres*, Ansprache vom 16.3.2020, <https://unric.org/de/16032020-covid/>.

⁵ Angesprochen sind damit sowohl Infektionsrisiken als auch Auswirkungen der Maßnahmen, statt vieler dazu *Thießen*, Auf Abstand, S. 111 ff.

⁶ *Fuest*, Wie wir unsere Wirtschaft retten, S. 47 f.

⁷ Zur Terminologie: Obwohl diese Arbeit, die sich räumlich der Krisenbewältigung nur in Deutschland widmet, auf Sachverhaltsebene auf einen aus epidemiologischer Sicht regionalen Sachverhalt beschränkt ist, verwendet sie aufgrund der globalen Ausbreitung des Virus sowie des in der öffentlichen Debatte dominierenden Sprachgebrauchs auch im Folgenden durchweg die begriffliche Einordnung als „Pandemie“ statt als „Epidemie“. Zur Schreibweise: „Coronapandemie“ und andere Begriffe werden nach den Rechtschreibregeln des Duden zusammengeschrieben; Corona-Begriffe, die nicht im Duden stehen, werden dagegen mit einem Bindestrich geschrieben. In Zitaten, Rechtsakten etc. wird die Originalschreibweise beibehalten.

⁸ Mit *Steg*, in: ders., Der Staat in der Krise, S. 9 (24) werden Staatskrisen hier als Phasen begriffen, in denen die „Legitimität, die reguläre Funktionsweise und damit Struktur und Fortbestand des Staates bzw. zentraler Institutionen oder konstitutiver Bestandteile der staatlichen Ordnung gefährdet sind.“

tischen Herrschaftsordnung gefährdet wird.⁹ Es handelt sich keineswegs um eine (nur) staatstheoretische Frage, sondern um eine höchst praktische, welche sowohl auf die Vollzugs- als auch auf die Kontrollebene durchschlägt. Sie entschied buchstäblich über Leben und Tod: Nach Schätzung des damaligen Bundesministers für Gesundheit Karl Lauterbach haben die Corona-Schutzmaßnahmen hierzulande eine Million COVID-19-Todesfälle verhindert.¹⁰ Hätten es mehr sein können? Die Coronapandemie ist auch eine Systemkrise, wenn und soweit ihre Bewältigung durch autokratische Regime (scheinbar) effektiver ausfällt als in demokratischen Staaten.¹¹ Laut psychologischen Priming-Studien steigt die Anziehungskraft autoritärer Ideen, wenn Menschen sich ihrer eigenen Sterblichkeit bewusstwerden.¹² Ist es nicht der Vorteil jener Regime, dass sie die Gretchenfrage nach dem Verhältnis von Freiheit und Sicherheit gar nicht erst verhandeln müssen? Die liberale Demokratie aber steht vor der Herausforderung, dieses Spannungsverhältnis unter Bedingungen extremen Zeitdrucks und großer Unsicherheit augenblicklich auflösen zu müssen.¹³

Der beiläufig in einer Regierungsbefragung gleich in den ersten Wochen der Coronapandemie getätigte Ausspruch des damaligen Bundesministers für Gesundheit Jens Spahn, dass wir einander viel verzeihen würden müssen, beschreibt zum einen diese spezifischen Umstände bei der Entscheidungsfindung.¹⁴ Auf sie wird

⁹ Ein düsteres Bild der Legitimität in Zeiten der Pandemie zeichnend *Schliesky*, ZRP 2021, 27; von einem „Staatsversagen“ sprechend *Kubicki*, Die erdrückte Freiheit, S. 86 ff.

¹⁰ Zu den Grundlagen dieser am 9.2.2023 geäußerten Schätzung vgl. BT-Plenarprotokoll 20/87 vom 1.3.2023, S. 10423 sowie die Antwort der Bundesregierung auf eine Schriftliche Frage auf BT-Drs. 20/5694, S. 77. Bereits am 26.12.2022 diese Zahl nennend der Virologe *Drosten*, vgl. dazu und zu Zusammenhängen die Antwort der Bundesregierung auf eine Schriftliche Frage auf BT-Drs. 20/5137, S. 50.

¹¹ Dazu etwa *Decker*, ZIP 2020, 123 (131); *Ther*, APuZ 2020, 40; *Thießen*, Auf Abstand, S. 60, 171 ff. Auch wird die Problemlösungsfähigkeit verschiedener demokratischer Staaten verglichen, etwa aus politikwissenschaftlicher Sicht *Engler u. a.*, WEP 2021, 1077; rechtswissenschaftlich *Lohse/Derka/Grinc*, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Fragestellungen der COVID-Pandemie in Europa. Weil anders als bei früheren Seuchen sowohl das Infektionsgeschehen als auch Impfkampagnen global in Echtzeit dokumentiert wurden, waren entsprechende Vergleiche müheelos herstellbar.

¹² *Kahneman*, Schnelles Denken, langsames Denken, S. 76 unter Verweis auf *Greenberg u. a.*, JPSP 58 (2) 1990, 308.

¹³ Zu dieser Bewährungsprobe der Demokratie im Systemkonflikt äußerte sich sogar der Bundespräsident, vgl. *Steinmeier*, Merkur 2021, 18 (24 f.). Für eine Annäherung an dieses Spannungsverhältnis aus Perspektive einer überstaatlichen, kulturellen Freiheitsdimension vgl. *Häberle/Kotzur*, NJW 2021, 132.

¹⁴ BT-Plenarprotokoll 19/155 vom 22.4.2020, S. 19211(B): „Bei etwas anderem bin ich ausdrücklich Ihrer Meinung – das will ich auch grundsätzlich zu anderen Debatten, etwa auch gerade zur Maske und anderem, sagen –, dass wir nämlich miteinander in ein paar Monaten wahrscheinlich viel werden verzeihen müssen, weil noch nie – (Lachen bei Abgeordneten der LINKEN) – ja, Sie mögen lachen; ich will es trotzdem mal sagen – in der Geschichte der Bundesrepublik und vielleicht auch darüber hinaus in so kurzer Zeit unter solchen Umständen mit dem Wissen, das verfügbar ist, und mit all den Unwägbarkeiten, die da sind, so tiefgrei-