

BEOBACHTUNGEN ZUR ZEIT

No 22

Krisen – Herausforderung für Staat und Recht

von Prof. Dr. Christoph Degenhart

Krisen befördern den Ruf nach „mehr Staat“, nach dem „starken Staat“. Dies bedeutet mehr und tiefergehende staatliche Eingriffe und verleitet zu Grenzüberschreitungen. Außergewöhnliche Situationen mögen außergewöhnliche Maßnahmen erfordern. Die Rechtsordnung hat sicherzustellen, dass sie nicht zur Normalität werden.

I. FINANZKRISE, PANDEMIE, KLIMAWANDEL: NOTSTANDSRECHT, NOTSTANDSVERFASSUNG?

1. „Not kennt kein Gebot“ – „Notrecht“ als Instrument der Krisenbewältigung?

Rückblick: Notrecht in der Euro- und Finanzkrise?

„Not kennt kein Gebot“ – die Volksweisheit war im Zuge der Euro- und Finanzkrise 2008 mitunter auch aus juristischen Fachkreisen zu vernehmen, um den – vorsichtig ausgedrückt – flexiblen und geschmeidigen Umgang mit geltendem Recht, insbesondere dem Recht der Europäischen Union, durch staatliche und supranationale Institutionen zu legitimieren. Sie sind es also vor allem, Träger hoheitlicher Gewalt, für die „kein Gebot“ gelten soll, wenn es darum geht, die „Not“, also einen Notstand oder eine notstandsähnliche, krisenhafte Situation zu bewältigen. Ob derartige Krisen- oder auch Stresssituationen mit erweiterten staatlichen Befugnissen einhergehen sollten, ob hierfür ein Notstandsrecht anzuerkennen oder aber nicht gerade dann staatliche Ein-

griffe der Begrenzung bedürfen, diese Frage bleibt aktuell, wie jetzt in der Corona-Pandemie, und sie wird sich für die Klimapolitik stellen, wenn bereits jetzt der Klimawandel als eine der Coronakrise vergleichbar schwerwiegende, wenn nicht noch ernstere Bedrohung beschrieben wird, in der erkennbaren Intention, vergleichbare Restriktionen wie in der Corona-Pandemie zu legitimieren. Im Fall der Finanz- und Eurokrise war in etwas gewählterer, fachnäherer Terminologie die Rede vom Rückgriff auf ein ungeschriebenes EU-Notrecht. Außergewöhnliche Lagen, so ein gängiges Narrativ, erfordern – und rechtfertigen – außergewöhnliche, unkonventionelle Maßnahmen. Dies allerdings führte im Fall der Finanzkrise und ihrer Folgenbewältigung zu einer dauerhaften Erweiterung der toolbox des ESZB – eine für Instrumente der Krisenbewältigung nicht ungewöhnliche Entwicklung: Außergewöhnliche Maßnahmen mutieren zu Standardmaßnahmen. Hilfe in Krisen „droht sich in ein Verwalten eines zunehmend als permanent empfundenen wirtschaftlichen Notstands zu verwandeln.“¹

Notstandsrecht in der Coronakrise?

Mit außergewöhnlichen Maßnahmen zur Bewältigung einer noch ernsteren, die physische wie auch psychische Integrität unmittelbar bedrohenden, außergewöhnlichen Krisenlage sehen wir uns seit nunmehr mehr als einem Jahr konfrontiert. Die Corona-Pandemie hat zu außergewöhnlichen Belastungen, zur Suspendierung grundrechtlicher Freiheiten in einer bis dahin unbekanntem Eingriffsbreite und Eingriffstiefe geführt. Sie gingen von einer zusehends machtbewussten Exekutive aus, anstelle des in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes originär verantwortlichen parlamentarischen Gesetzgebers. Über die aktuelle Krisensituation hinaus sind dies Entwicklungen von grundsätzlicher Bedeutung für das verfassungsgeprägte Verhältnis von Staat und Gesellschaft, Staat und Bürger. Sie sind auch daraufhin zu würdigen, ob sich hier allgemeinere Muster staatlicher Krisenbewältigung abzeichnen, Grundzüge etwa eines parakonstitutionellen Notstandsrechts, das, ohne es

¹ FAZnet vom 25.2.2021: Braunberger, Das ungesunde Helfersyndrom der Geldpolitiker.

explizit zu ändern, sich über geltendes Recht legt. Die faktische Geltung eines solchen Notstandsrechts, einer Parallelrechtsordnung,² gekennzeichnet durch intensive staatliche Eingriffe, wurde insbesondere für die Coronakrise konstatiert.

Krisensituation und Grenzüberschreitungen

So wurde im Verlauf der Coronakrise im Stadium abklingender Infektionszahlen im Spätwinter 2020 auf noch ernstere Bedrohungen durch den Klimawandel verwiesen und die Frage nach einem erweiterten Verbotsinstrumentarium zur Bewältigung dieser Krisensituation in den Raum gestellt. Dies begünstigt grundsätzliche politische Entwicklungen hin zu immer schwerwiegenden staatlichen Eingriffen, zur Ausweitung staatlicher Machtbefugnisse, aber auch zur Schwächung demokratischer Strukturen, wie der Marginalisierung der Parlamente in der Finanz- und vor allem in der Coronakrise. Bereits im Zeichen der Euro- und Finanzkrise, als das (Un-)Wort von einer marktkonformen Demokratie im Raume stand, wurden demokratische Verfahren als hinderlich gesehen. Krisen können, dies wurde seinerzeit bereits deutlich, zur dauerhaften Überschreitung kompetenzieller Schranken führen, wie das Beispiel der Europäischen Zentralbank belegt, die – „three steps away from democracy“ – in der Finanzkrise in den Verträgen nicht vorgesehene wirtschaftspolitische Befugnisse ergriffen hat, wie ihr vom Bundesverfassungsgericht in einer mutigen Entscheidung attestiert wurde.³ Sie hat darüber hinaus mit ihren billionenschweren Programmen zum Ankauf von Staatsanleihen die Schranken verbotener Staatsfinanzierung zumindest hart touchiert. Im Zeichen der Coronakrise schwinden etwa noch vorhandene Hemmungen, wenn mit PEPP in breitem Umfang Staatsfinanzierung betrieben und wenn im Rahmen des „Wiederaufbauprogramms“ der Weg in eine in den Verträgen nicht vorgesehene Transferunion weiter beschritten werden. Den Klimawandel, auch dies eine Krisensituation, nimmt die Europäische Zentralbank zudem

² Oliver Lepsius, Grundrechtsschutz in der Corona-Pandemie, Recht und Politik 2020, S. 258 (264); Jörn Ipsen, Notstandsverfassung und Corona-Virus, Rückblick und Ausblick, Recht und Politik 2020, S. 118 (132).

³ BVerfG, U.v. 5.5.2020 – 2 BvR 859/15 u.a. – .

zum Anlass, sich als bestimmender Akteur in der Klimapolitik ins Spiel zu bringen – auch dies unter Missachtung der Kompetenzverteilung zwischen Mitgliedstaaten und Europäischer Union.

2. Demokratie, „starker Staat“ und Verbotskultur

So unterschiedlich außergewöhnliche krisenhafte Lagen wie Finanzkrise, Pandemie, Klimawandel oder auch die „Flüchtlingskrise“ des Jahres 2015 in ihren Ursachen, ihrem Verlauf und ihren Auswirkungen und im Instrumentarium der Krisenbewältigung sind, so berühren sie doch gleichermaßen Grundsatzfragen nach der Leistungsfähigkeit des demokratischen Rechtsstaats und dem Stellenwert individueller grundrechtlicher Freiheit. „Mehr Diktatur wagen!“ – der nicht etwa satirisch-provokativ gemeinte essayistische Beitrag in einer überregionalen Tageszeitung, der immerhin auch dort nicht unwidersprochen blieb, markiert, so ist jedenfalls zu hoffen, eine Außenseiterposition. Er fügt sich gleichwohl in eine schon vor dem Ausbruch der Coronakrise sich abzeichnende Verbotskultur, in der der Wunsch nach dem fürsorglichen unversehens durch den Ruf nach dem starken, mit weitreichenden Eingriffsbefugnissen ausgestatteten Staat überlagert zu werden droht. Vonnöten sei, so vernahm man schon „vor Corona“,⁴ der „starke“, offensiv regulierende und imperativ verhaltenssteuernde Staat, der, um Gleichheits- und Gerechtigkeitsdefizite zu beheben, zum Schutz der Umwelt und insbesondere des Klimas vor Verboten ebensowenig zurückschreckt wie vor Abgaben- und Steuererhöhungen, letztere begrenzt allein durch seinen selbstdefinierten und damit potentiell unbegrenzten „Bedarf“.

Derartige, in ihrem dezidierten Staatsvertrauen an sich nicht sonderlich originelle Überlegungen trafen auf eine mediale, gesellschaftliche wie politische Grundstimmung, in den klassischen Konfliktfeldern des freiheitlichen Rechtsstaats, im Spannungsfeld von Freiheit und Gleichheit, Sicherheit und Freiheit die Koordinaten zu Lasten der Freiheit zu verschieben, durch Instrumente

⁴ Hans Peter Bull, „Lob dem Verbot“, SZ vom 7.6.2019.

mittelbarer Verhaltenssteuerung, aber eben auch durch das klassische Instrumentarium von Befehl und Zwang, also durch Verbote. Fahrverbote für bestimmte Fahrzeugtypen wurden gefordert und auch durchgesetzt, ein Verbot innerdeutscher Flugreisen steht auf der aktuellen Liste der Desiderate zum Umwelt- und Klimaschutz, während das erhebliche Irritationen hervorrufende Wort von einem „Eigenheimverbot“ auf eine Fehlinterpretation thematisch einschlägiger Äußerungen zurückgeführt wird.

Ernstlich befürwortet wird demgegenüber von namhaften Ökonomen ein Bargeldverbot, mit dem sich, so die Überlegung, sog. Negativzinsen auf breiter Front durchsetzen ließen, um so das Verhalten der Wirtschaftssubjekte in eine gewünschte Richtung zu lenken. Auch dies würde – abgesehen von den damit verbundenen Kontroll- und Überwachungsperspektiven – eine relevante Verkürzung grundrechtlicher Freiheit bewirken. Auf eine Beeinflussung des Individuums in Richtung auf ein politisch erwünschtes Verhalten zielen auch Eingriffe in die Freiheit der Marktkommunikation durch Werbeverbote, wie das nach dem Corona-Ausbruch in einem westfälischen Fleischkonzern geforderte Werbeverbot für Fleisch; weitere Produkte stehen auf der Verbotsliste. Derartige Bestrebungen sind nicht zuletzt Ausdruck einer zunehmenden Tendenz, staatlicherseits auf bestimmte Verhaltensweisen, Einstellungen oder Werthaltungen einzuwirken, eine Pflicht oder doch Obliegenheit zum „guten Leben“ zu suggerieren.⁵ Auch hier ist es die Krise, die die Hemmschwellen herabsetzt – wie denn auch die zunächst breite Akzeptanz für die rigiden Verbote nach dem InfSchG als Ermutigung verstanden wird, über vergleichbare Verbote als Instrumente zur Eindämmung des Klimawandels als einer zumindest als gleichermaßen bedrohlich beschriebenen Krise nachzudenken. Wenn so weitreichende Verbote wie zur Eindämmung des Infektionsgeschehens in der Coronakrise sich als durchsetzbar erweisen, so die Überlegung, sollten auch aus Anlass einer Klimakrise ähnlich intensive, tief in die Sphäre des Privaten, der individuellen und eigenverantwortlichen Daseinsgestaltung eindringende Maßnahmen möglich sein.

⁵ S. die Kritik hieran durch Johannes Masing im Sondervotum zu BVerfGE 121, 317, Rdn. 184 bei juris.

3. Demokratie und Notstand

Wenn allerdings über die Forderung nach Abgaben und Verboten hinaus gefordert wird, den „Klimanotstand“ auszurufen, und zahlreiche Kommunen dem auch nachkommen, so hat dies zunächst keine unmittelbaren Rechtsfolgen, weckt aber in verfassungsrechtlicher Sicht gleichwohl ungute Assoziationen. Denn mit dem Begriff des Notstands, wie er ja auch in der Corona-Pandemie gebraucht wird, gar des Ausnahmezustands verbindet sich – Sprache ist verräterisch – die Vorstellung außerordentlicher Maßnahmen, eingeschränkter oder aufgehobener Bürgerrechte. So wurde und wird denn auch in aller Offenheit diskutiert, ob die Spielregeln der freiheitlichen Demokratie sich zur Krisenbewältigung eignen – ähnlich wurde bereits während der Finanzkrise argumentiert. Um Missverständnissen zu begegnen: Zweifellos kann es geboten sein, im Allgemeininteresse individuelle Freiheiten einzuschränken. Doch ist stets zu vergegenwärtigen, dass es der freiheitsverkürzende Eingriff ist, der der Rechtfertigung bedarf. Dafür scheint das Gespür mitunter verlorengegangen zu sein, wenn im Fall der Corona-Pandemie „Lockerungen“ als Akte gewährender Staatstätigkeit eingestuft werden, abhängig von bürgerlichem Wohlverhalten, die von Seiten der Regierung ausgeteilt werden, einer Regierung, die sich keinen „Öffnungsdiskussionsorgien“ stellen will. Wenn schließlich von „neuen Freiheiten“ die Rede ist, die dann zugeteilt werden können, wenn aus Sicht der Regierung keine Infektionsgefahr mehr besteht,⁶ so offenbart dies ein Grundrechtsverständnis, das nicht unbedingt das des Grundgesetzes ist.

⁶ Dietrich Murswiek, in: Welt online vom 27.2.2021; die Formulierung „neue Freiheiten“ stammt von der Bundeskanzlerin.

II. INSBESONDERE: NOTSTANDSVERFASSUNG DER CORONA-PANDEMIE?

1. Grundrechte in der Krise

Grundrechtseingriffe

Die Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie, zunächst vor allem mit dem Ziel, die Weiterverbreitung des Virus zu begrenzen, führten zu bis dahin unter der Geltung des Grundgesetzes beispiellosen Freiheitsbeschränkungen. Sie wurden, wie erwähnt, von einer machtbewussten Exekutive auf schmaler, oft unzureichender gesetzlicher Grundlage im Verordnungswege verfügt und von dezidiert hoheitlich auftretenden Vollzugskräften nicht immer willkürfrei durchgesetzt. Kaum eines der Freiheitsrechte des Grundgesetzes blieb hiervon unberührt: Ausgehverbote beschränkten und beschränken weiterhin die Freiheit der Person, Art. 2 Abs. 2 GG. In besonderem Maße gilt dies für die Anordnung von Quarantäne, die dann jedenfalls, wenn zu deren Durchsetzung Häuserblocks mit Gittern und Bauzäunen abgeriegelt wurden, die Intensität einer Freiheitsentziehung erreichten, ohne dass offenbar der Richtervorbehalt für Freiheitsentziehungen beachtet wurde. Reisebeschränkungen bis hin zu dem kontraproduktiven Verbot, im eigenen Ferienhaus in Sicherheit zu bleiben, beschränken die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG, das Eigentumsgrundrecht des Art. 14 GG wie auch das Grundrecht der Freizügigkeit aus Art. 11 GG. Freiheit der Religionsausübung und Versammlungsfreiheit wurden im Zuge von Gottesdienst- und Versammlungsverboten weitgehend suspendiert, Handel und Dienstleistungsgewerbe waren Adressaten intensiver Beschränkungen in der Freiheit der Berufsausübung aus Art. 12 Abs. 1 GG bis hin zur Existenzgefährdung und -vernichtung. Kontaktbeschränkungen griffen intensiv in Persönlichkeitsrechte und in die durch Art. 6 Abs. 1 GG geschützten familiären Beziehungen ein, führten zu Isolation und Vereinsamung.

Defizitäre Grundrechtsprüfung

Kein Grundrecht ist schrankenlos gewährleistet, Grundrechte können aus überwiegenden Gemeinwohlinteressen wie auch zum Schutz der Rechte anderer eingeschränkt werden. Die dargelegten, intensiven Grundrechtseingriffe im Zuge der Coronakrise dienen der Eindämmung und Kontrolle der Pandemie, verfolgen das Ziel des Infektionsschutzes, der Abwehr also von Gefahren für die hochrangigen verfassungsrechtlichen Schutzgüter Leben und Gesundheit. Der Staat ist gehalten, das Grundrecht auf Leben und Gesundheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG zu schützen.⁷ Sicherheit und der Schutz von Leben und Gesundheit ist elementare Staatsaufgabe – dies ist allerdings auch der Schutz der Freiheit. An erster Stelle schließlich steht im Grundgesetz die Verpflichtung aller staatlichen Gewalt, die Menschenwürde zu achten und zu schützen.⁸ Im Grundsatz legitim ist auch das Anliegen, eine Überforderung der personellen und sachlichen Kapazitäten des Gesundheitssystems zu vermeiden.⁹ Man wolle eine Überlastung der Intensivstationen verhindern, so wurden zu Beginn der Pandemie Freiheitsbeschränkungen gleichermaßen gerechtfertigt, so insbesondere Einreiseverbote oder auch die Aufenthaltsverbote für die Besitzer von Ferienwohnungen – auch wenn in derartigen Fällen der Beitrag zum Infektionsgeschehen nicht ohne weiteres auf der Hand liegen dürfte.

Ob und in welchem Maße staatliche Eingriffe tatsächlich dazu beitragen, die Krise zu bewältigen, ob sie also geeignet sind, die Eingriffsziele zu fördern, und ob und in welchem Maße sie hierzu erforderlich sind, dies zu beurteilen, obliegt in allererster Linie den verantwortlich handelnden staatlichen Organen, die mit dem Erlass der erforderlichen Regelungen und deren Umsetzung betraut sind. Angesichts der Konfrontation mit einer neuartigen, nicht hinreichend einschätzbaren Risikolage sind ihnen weitreichende Beurteilungs- und

⁷ BVerfG, B.v.13.5.2020 – 1 BvR 1021/20 – Rdn. 9.

⁸ Zu Fällen einer gravierenden Verletzung der Menschenwürde durch erzwungene Isolation Sterbender s. z.B. Friedhelm Hufen, Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung von Besuchs- und Ausgangsbeschränkungen in Alten- und Pflegeheimen aus Anlass der COVID-19-Pandemie, Rechtsgutachten, November 2020, S. 30.

⁹ BayVerfGH, E.v. 13.5.2020 – Vf. 34-VII-20 – Rdn. 14.

Entscheidungsspielräume einzuräumen – auch dies eine für Krisensituationen kennzeichnende Ausgangslage. Wenn allerdings innerdeutsche Einreiseverbote und Ausreisegebote mit der Gefahr einer Überforderung des Krankenhaussystems begründet wurde, das aber selbst bei hohen Infektionszahlen wie rund um Weihnachten noch mehr als 4000 freie Intensivbetten bereithalten konnte, so relativiert dies nicht nur die Tragfähigkeit der Begründung, sondern wirft auch Fragen nach weiteren, auch sachfremden Motiven auf, wie sie auch im Stadt-Land-Konflikt im bayerischen Voralpenland im Winter 2020/2021 nicht von der Hand zu weisen sind.

Dass für die geforderte Gefahrenprognose den Risikobewertungen des Robert-Koch-Instituts zentrale Bedeutung eine maßgebliche Rolle eingeräumt wird, vgl. § 4 IfSG), ist nicht zu beanstanden.¹⁰ Entsprechend zurückhaltend agierte die Rechtsprechung vor allem in den ersten Phasen der Pandemie, wenn auch mitunter fehlende Kohärenz der Maßnahmen beanstandend. Deren Rechtmäßigkeit ist damit in erster Linie und entscheidend eine Frage ihrer Verhältnismäßigkeit oder Angemessenheit. In der Sache lässt sich die Grundaussage der Rechtsprechung hierbei nach wie vor auf den Satz verdichten: „Gegenüber den Gefahren für Leib und Leben wiegen die Einschränkungen der persönlichen Freiheit weniger schwer.“¹¹ Mag man dem auch im Grundsatz nicht widersprechen, so bleibt die Prüfung der Verhältnismäßigkeit doch in der Abwägung defizitär – auch dies kennzeichnend für die Vorgehensweise in der Krisensituation. Die Entscheidungsfindung orientiert sich im Fall der Covid-Pandemie eindimensional an der unmittelbaren Zielvorgabe der Bekämpfung der Infektionszahlen, also der Eindämmung der unmittelbaren Krisensymptome.

Dass bei den Maßnahmen im Zuge der Pandemie der so verstandene Gesundheitsschutz einseitig und abstrakt zum absolut vorrangigen Ziel erklärt wurde, dem sich alle anderen gleichermaßen verfassungsrechtlich relevanten Belange unterzuordnen hatten, dies wird mittlerweile auch aus verfassungsrechtlicher

¹⁰ BayVerfGH, E.v. 26.3.2020 – Vf. 6-VII-20 – Rdn. 16.

¹¹ BVerfG, B.v. 7.4.2020 – 1 BvR 755/20 – Rdn. 11.

Sicht zusehends kritisch gesehen,¹² ohne dass dies allerdings in der Rechtsprechung bisher deutlichen Niederschlag gefunden hätte. Kontaktbeschränkungen als Eingriffe im Interesse der physischen Gesundheit bedeuten häufig eine erhebliche und oft irreparable Beeinträchtigung der auch verfassungsrechtlich gleichermaßen schutzwürdigen seelischen Gesundheit, Isolation kann den Menschenwürdekern der Persönlichkeitsrechte berühren. Ausgangssperren etwa oder generelle Versammlungsverbote erfordern ebenso wie die Schließung von Kindertagesstätten und der Verzicht auf schulischen Präsenzunterricht komplexe grundrechtliche Abwägungsentscheidungen, wie generell Nebenfolgen oder „Kollateralschäden“ aus der rechtlichen Bewertung und damit aus der Entscheidungsfindung nicht ausgeklammert werden dürfen. Unter diese „Kollateralschäden“ fallen für Friedenszeiten singuläre ökonomische Schäden; bezeichneter Weise ist bei den Stützungsprogrammen der Europäischen Union die Rede von einem „Wiederaufbaufonds“, als ginge es um den Wiederaufbau eines kriegszerstörten Landes. Nicht weniger schwerwiegend als die ökonomischen Schäden ist der Verlust von Bildungschancen von Millionen von Kindern und Jugendlichen, sind psychische Störungen und Traumata.

Tatsächlich aber sind gerade in diesem Punkt erhebliche Defizite festzustellen. Während die unmittelbaren Auswirkungen der Pandemie, also das eigentliche Infektionsgeschehen, von Anfang an regelmäßig zumindest zahlenmäßig erfasst wurden, fehlen für jene negativen Auswirkungen, soweit sie nicht als wirtschaftliche Verluste bezifferbar sind, hinreichende Erfahrungswerte, um sie in die gebotene Abwägung einzustellen. Die erheblichen nachteiligen Auswirkungen der Maßnahmen zur Eindämmung des Infektionsgeschehens sind erheblich, und sie werden auch nicht dadurch abgemildert, dass die jeweiligen Maßnahmen befristet sind. Darauf stellt allerdings die Rechtsprechung maßgeblich für die Gewichtung der Grundrechtseingriffe ab,¹³ damit effektiven Rechts-

¹² Eindrücklich Friedhelm Hufen, Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung von Besuchs- und Ausgangsbeschränkungen in Alten- und Pflegeheimen aus Anlass der COVID-19-Pandemie, Rechtsgutachten, November 2020.

¹³ BVerfG (K), B. v. 7.4.2020 – 1 BvR 755/20 – Rdn. 11 zu Ausgangsverboten; B.v. 10.4.2020 – 1 B vQ 28/20 Rdn. 14 zum Verbot von Gottesdiensten als außerordentlich schwerem

schutz letztlich verhindernd, wenn befristete Anordnungen wiederholt verlängert werden. Eine Kette befristeter Anordnungen ist geeignet, den tatsächlichen Eingriffscharakter der Maßnahmen in ihrer Schwere zu verschleiern. Wiederholende immer wieder gleichlautende Anordnungen lassen letztlich den Ausnahmezustand als Normalzustand erscheinen. Und eben dies ist die Gefahr der Notstandspolitik: dass der Ausnahmezustand zum Normalzustand wird.

2. Verfassungsrechtliche Grundsatzfragen: Demokratie und Gewaltenteilung

Die Krise als Stunde der Exekutive – Krisenbewältigung durch Rechtsverordnung?

Wenn im Zuge der Corona-Pandemie das Erfordernis der Herstellung praktischer Konkordanz verfehlt wurde, so war dies in der ersten Phase der Krisenbewältigung schon deshalb hinzunehmen, weil hinreichende Erkenntnisse sowohl über die Effizienz der Maßnahmen wie über deren Nebenwirkungen zunächst nicht oder nur bedingt verfügbar waren. Dem hat auch die Rechtsprechung durch Anerkennung weitreichender Beurteilungs- und Ermessensspielräume Rechnung getragen. Mittlerweile allerdings sollten hinreichend Daten vorhanden sein, um tragfähige und rationale normative Entscheidungsprogramme zu entwickeln. Auch dies wurde versäumt. Wenn hoheitlichen Eingriffen in Grundrechte keine verfassungsrechtliche Gesamtabwägung zugrundegelegt wurde, so lag – und liegt – dies maßgeblich auch an den einschlägigen Rechtsgrundlagen, auf die die Maßnahmen gestützt werden.¹⁴ In erster Linie ist dies das Infektionsschutzgesetz des Bundes (InfSchG). Auf dessen Grundlage wurden intensive Freiheitsbeschränkungen im Wege von

Grundrechtseingriff; B. v. 9.4.2020 – 1 BvR 802/20 – Rdn. 13, 15; B.v. 11.11.2020 – 1 BvE 2530/20 – Rdn. 14: Freizeiteinrichtungen, Gastronomiebetrieb; s. auch ThürVerfGH, U.v. 1.3.2021 – 18/20 – Rdn. 399: Rechtsschutzbedürfnis auch bei außer Kraft getretener befristeter Verordnung.

¹⁴ Auf diese Zusammenhänge hat Oliver Lepsius aufmerksam gemacht, Recht und Politik 2020, 246 ff.

Allgemeinverfügungen und vor allem von Rechtsverordnungen angeordnet, also durch die Exekutive.

Das Instrumentarium des Gesetzes ist entsprechend seiner Zielrichtung ausschließlich auf die Eindämmung des infektiösen Geschehens vor allem im Wege herkömmlicher Maßnahmen der Seuchenbekämpfung ausgerichtet, nicht aber auf die Bewältigung einer umfassenden, alle Bereiche des individuellen wie des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens erfassenden Krise. Hier ist nach unserem Verfassungsverständnis der parlamentarische Gesetzgeber gefordert, um die unterschiedlichen und vielfältigen Belange, die hier berührt sind und um insbesondere kollidierende Grundrechte in einen schonenden Ausgleich nach dem Grundsatz der praktischen Konkordanz zu bringen. Während die gesetzesvollziehende Verwaltung im Fall des Infektionsschutzgesetzes sich in ihren Entscheidungen an der bestmöglichen Verwirklichung der Ziele eben dieses Gesetzes orientieren wird, liegt es am parlamentarischen Gesetzgeber, hier eine umfassendere Gesamtabwägung vorzunehmen und sich insbesondere auch jener Grundsatzfragen anzunehmen, die sich dem Gesetzgeber des Infektionsschutzrechts nicht in dieser Brisanz stellen.

Es sind dies grundsätzliche Fragen der Risikobewertung in einer Krisensituation, der Wertigkeit grundrechtlicher Schutzgüter, des immer wieder neu auszuwertenden Verhältnisses von Freiheit und Sicherheit. In hohem Maße grundrechtsrelevante Entscheidungen wie Prioritäten im Rechtsgüterschutz zu setzen, obliegt dem demokratisch legitimierten, parlamentarischen Gesetzgeber – die Bestimmung der Reihenfolge der Impfungen gegen Corona im Wege der Rechtsverordnung dürfte daher verfassungswidrig sein –, erst recht dann, wenn die Impfung mit der Aufhebung von Freiheitseingriffen verbunden ist. Der komplexe Abwägungsvorgang kollidierender Rechtsgüter in schweren Krisenlagen kann auf der Verordnungsebene nicht geleistet werden, das Prüfprogramm des Verordnungsgebers ist nicht das des parlamentarischen Gesetzgebers, und insbesondere die Risikobeurteilung der Verwaltung und der von ihr beigezogenen Expertise – im Fall der Corona-Pandemie des Robert-Koch-Instituts – vermag diese nicht zu leisten.

Das Parlament in der Krise: en quelque façon nul?

Wenn also von der Krise als der Stunde der Exekutive gesprochen wird, so beschreibt dies die tatsächlichen Gegebenheiten, nicht aber die verfassungsrechtlich begründeten Zuständigkeiten. In der ersten Phase der Pandemie war angesichts des ungesicherten Kenntnisstandes und der Eilbedürftigkeit des Handelns auch diese Verlagerung der wesentlichen Entscheidungsbefugnisse auf die Exekutive hinzunehmen. Nach dem Abklingen der ersten Welle jedoch war im Sommer 2020 hinreichend Zeit, um die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie auf tragfähige gesetzliche Grundlagen zu stellen. Auch dies wurde versäumt. So dehnte sich die „Stunde der Exekutive“ über Gebühr, und als es überraschend Herbst wurde und die befürchtete „zweite Welle“ sich anbahnte, waren die maßgeblichen Akteure die gleichen wie in der ersten Welle: „Länderchefs“ und Bundeskanzlerin entscheiden. Ein so im Grundgesetz nicht vorgesehenes Gremium hat auf diesem Wege die Staatsleitung weitgehend an sich gezogen. Die Krise ist also weiterhin die Stunde der Exekutive, Stimmen der Parlamente sind kaum vernehmbar. Weiterhin erfolgen intensive Grundrechtsbeschränkungen auf generalklauselartiger Ermächtigungsgrundlage und damit in deutlichem Widerspruch zum Vorbehalt des Parlamentsgesetzes für grundrechtswesentliche Entscheidungen. Es verwundert, dass der Bundestag die Entspannungsphase nach dem Abklingen der ersten Welle nicht genutzt hat, um dieses verfassungsrechtliche Defizit zu beheben und künftige, dann eben nicht mehr unvorhersehbare und deshalb nicht mehr auf Generalklauseln zu stützende Schutzmaßnahmen auf hinreichende formell-gesetzliche Grundlagen zu stellen.

Die Corona-Pandemie macht deutlich, was sich bereits in vorgehenden Krisensituationen abzeichnete: Die Notwendigkeit flexibler und schneller Reaktion insbesondere in frühen Phasen neuartiger Krisenlagen kann, dies sollte als Erkenntnis aus der Coronakrise festgehalten werden, zu nicht nur vorübergehenden Verschiebungen in der Tektur der Gewaltenteilung führen, wenn die Parlamente – Bundestag und Landtage – ihrer Verantwortung nicht selbstbewusst nachkommen. Tatsächlich aber ließ die Rolle des Parlaments wie schon in der Finanzkrise, als alternativlose Lösungskonzepte präsentiert wur-

den, und auch der Migrationskrise 2015, als das Parlament vor ein fait accompli gestellt wurde, an die Montesquieu – dort für die dritte Gewalt – zugeschriebenen Worte denken lässt: „en quelque façon nul.“ Zu Verwerfungen in der grundgesetzlich vorgesehenen Kompetenzverteilung führte die aktuelle Krisenlage zudem durch das im Grundgesetz an sich nicht vorgesehene Entscheidungsgremium der Konferenz der Regierungschefs und -chefinnen der Länder und der Bundeskanzlerin und durch die zunehmende Konzentration der Entscheidungsmacht auf das Bundeskanzleramt – auch dies ein sich wiederholendes Muster der Krisenbewältigung. Mit den Eingriffen in die das System der grundgesetzlichen Gewaltenteilung oder Funktionszuordnung werden wesentliche Sicherungen aufgegeben, die das Grundgesetz zum Schutz der Freiheit und zur Wahrung der Rechtsordnung vorgesehen hat, und Elemente einer parakonstitutionellen Notstandsverfassung etabliert.

3. Freiheitlicher vs. fürsorglicher Staat – zum Staat-Bürgerverhältnis

Wenngleich in der Coronakrise besonders ausgeprägt, ist eine gewisse Marginalisierung der Parlamente kennzeichnende Begleiterscheinung einer staatlichen Krisenpolitik, die sich am Leitbild des Durchregierens orientiert und sich als alternativlos versteht. Jedenfalls in den ersten Phasen der Corona-Pandemie stieß dies gleichwohl auf hohe Akzeptanz und Zustimmung für den nicht nur paternalistisch-fürsorglichen, sondern gleichermaßen strengen und straffenden Staat – was sich auch in zunehmendem Denunzianteneifer äußerte. Leitbild war der „starke“, nicht zwingend der freiheitliche Staat. Eben dieser „starke Staat“ wird nun zusehends über die aktuelle Corona-Krise hinaus als Leitbild für künftige Krisenlagen und darüber hinaus propagiert. Ein „starker Staat“ und starke staatliche und überstaatliche Institutionen mögen zur Krisenbewältigung sachgerecht und erforderlich sein, sollten aber nicht schon deshalb zum Normalfall werden. Wird das dezidierte Staatsvertrauen, das sich im Ruf nach dem „starken Staat“ äußert, allerdings enttäuscht, so kann dies das Staat-Bürgerverhältnis nachhaltig stören, wie das im Frühjahr 2021 zunehmend deutlich vernehmbare Wort vom „Staatsversagen“ belegt.

Die Orientierung am Leitbild des „starken Staats“ schlug sich auch nieder im Gesetzesvollzug, der mitunter das Gespür für Verhältnismäßigkeit vermissen ließ, oft auch als willkürlich empfunden werden musste. Die gelegentlich zu beobachtende Diskrepanz zwischen der Stringenz im Einschreiten gegen den individuellen, auch geringfügigen Regelverstoß – das Lesen eines Buchs auf der Parkbank – und dem Zurückweichen gegenüber massiven Rechtsbrüchen, wenn Widerstand zu erwarten ist (wie nicht selten bei Anti-Corona-Demonstrationen) berührt rechtsstaatliche Prinzipien der Unverbrüchlichkeit der Rechtsordnung, die auch deren gleichmäßige Durchsetzung bedingt. Schließungsanordnungen gegenüber Betrieben, die im Sommer 2020 sich – anders als die Politik – auf eine zweite Welle vorbereitet und erheblich in Hygienekonzepte investiert hatten, berühren rechtsstaatliche Prinzipien des Vertrauensschutzes. Die unterschiedliche Behandlung verschiedener Branchen – Stichwort Profisport – musste auf Unverständnis stoßen, wie generell die branchenmäßige Differenzierung in den unterschiedlichen Rechtsverordnungen vor dem Hintergrund des Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG mitunter willkürlich erscheinen musste.

In der Krise wird Führungsstärke und Orientierung erwartet. Die Grenzen zwischen Orientierungshilfe und staatlicher Bevormundung sind jedoch fließend. Dies schlug sich besonders im Verlauf der Coronakrise im Staat-Bürger-Verhältnis nieder, mit der Konsequenz einer vormundgleich agierenden Regierung, die ein unbeschwertes Weihnachtsfest als Belohnung für Wohlverhalten in Aussicht stellte. In dieses Bild fügt es sich, wenn die Schlagzeile einer überregionalen Zeitung wenige Monate später freudig verkündet: „Impfen soll belohnt werden“.¹⁵ Generell konnte in der Krisensituation der Pandemie, und nicht erst in dieser, ein bemerkenswerter Gleichklang im medialen und gouvernementalen Sprachgebrauch festgestellt werden. Dass vor allem, aber nicht nur in den öffentlich-rechtlichen Medien die Bereitschaft zu kritisch-distanzierter Berichterstattung eher schwach ausgeprägt war, erinnert an vorgehende Krisenlagen. Begleitend zur Coronakrise, trugen vor allem die nahezu täglichen Schwerpunktsendungen, Brennpunkte und Talkrunden der

¹⁵ F.A.S. vom 28.2.2021 S. 1.

Rundfunkanstalten dazu bei, ein latentes Klima der Besorgnis, der Angst, zu erzeugen. Die Kultur der Angst verdrängt die Kultur der Freiheit – bereits in der Klimadebatte wurde ja ein Klima der Angst gepflegt, nicht zuletzt durch die von politischem wie medialem Wohlwollen begleiteten Aktionen der Klima“aktivisten“ von Fridays for Future bis zu extinction rebellion, und deren Aufforderung, man möge gefälligst in Panik geraten, die von Presse und Rundfunk ganz überwiegend zustimmend verbreitet und medial verstärkt wurde. Auch hier zeichnen sich Parallelen ab in den Reaktionen auf die Corona-Pandemie und den Klimawandel – auch darin, das verfolgte Anliegen absolut zu setzen.

4. Folgenbewältigung

„Lockerungen“ und „Privilegien“

Der Begrenzung grundrechtlicher Freiheiten bei gleichzeitiger Konzentration auf die Exekutive entspricht eine Entgrenzung staatlicher Hoheitsgewalt und eine Abschwächung der freiheitssichernden Funktionen des Rechtsstaats. Dies gilt nicht nur für die einschneidenden Maßnahmen mit dem Ziel einer Eindämmung des Infektionsgeschehens; dies gilt gleichermaßen für eine Rücknahme der Beschränkungen. Wenn hierbei von „Lockerungen“ die Rede ist, die in Aussicht gestellt werden, so sollte dies nicht den Eindruck erwecken, es stehe mehr oder weniger im Belieben der Regierungen, Betriebsschließungen, Ausgeh- und Kontaktverbote anzuordnen und wieder zurückzunehmen. Es geht schlicht darum, ob Grundrechtseingriffe fortdauernd gerechtfertigt werden können, Freiheitsbeschränkungen zurückzunehmen sind. „Lockerungen“ sind also kein Akt „gewährender“ Staatstätigkeit, für die tendenziell weitere Ermessensspielräume eröffnet sind. Sie bedeuten die Wiederherstellung des grundrechtlichen Normalzustands und umgekehrt die Aufrechterhaltung der Eingriffslage für diejenigen, die nicht in den „Genuss“ der Lockerungen kommen. Hierfür müssen daher die gleichen strengen Verhältnismäßigkeitskriterien gelten, wie für die Anordnung der Beschränkungen, wie auch jene gleichermaßen strikte Gleichheitsbindung, wie sie für Eingriffsakte im Unterschied

zu Bereichen gewährender Staatstätigkeit besteht. Ob dem die Vorgehensweise von Bund und Ländern genügt, darf mit guten Gründen in Frage gestellt werden. So zeigt sich auch hier, wie durch verschleiern den Sprachgebrauch staatliche Eingriffsbefugnisse erweitert werden, der verfassungsrechtliche Ausnahmezustand zum Normalzustand wird.

Auch sog. „Lockerungen“ werfen also Fragen von drängender Grundrechtsrelevanz auf, die in den Grundzügen jedenfalls vom Gesetzgeber zu entscheiden sind. Hier geht es nicht nur darum, das konkrete Gefährdungspotential bestimmter Örtlichkeiten, einzelner Branchen oder einzelner Betriebe zu ermitteln und hierauf abgestimmt zu reagieren. Zu entscheiden sind auch grundsätzliche Fragen einer Grundrechtsdogmatik in Krisensituation. So entspricht es gesicherter sicherheitsrechtlicher Dogmatik, zwischen Störer und Nichtstörer zu unterscheiden und letzteren, der sich innerhalb seiner Grundrechte bewegt und keine zurechenbare Gefährdung verursacht, nur nachrangig in Anspruch zu nehmen und ggf. zu entschädigen. Wie aber der Gewerbetreibende, dessen Betrieb ohne sein Zutun als potentielle Infektionsquelle eingestuft wurde, zu behandeln ist, dies ist eine Frage auch von grundrechtlicher Dimension und bedeutsam nicht zuletzt für Ausgleichs- oder Entschädigungsansprüche aus enteignungsgleichem oder aufopferungsgleichem Eingriff, in Anwendung eines allgemeinen Aufopferungsgedankens.¹⁶ Die tradierte Störerbegrifflichkeit ist hierauf nicht zugeschnitten. Auch hier ist der Gesetzgeber gefordert.

Dies gilt mehr noch für die kontrovers erörterten sog. „Privilegien für Geimpfte“. Der Begriff ist irreführend. Es bedeutet kein Privileg, von seinen Grundrechten Gebrauch machen zu dürfen; es sind dies auch keine „neuen Freiheiten“. Aus der jeweiligen individuellen Eingriffssituation betrachtet, lassen sich Eingriffe aus Gründen des Infektionsschutzes dann nicht mehr rechtfertigen, wenn vom Grundrechtsträger, Wirksamkeit der Impfungen vorausgesetzt, keine Infektionsgefahr ausgehen kann. Es erscheint in hohem

¹⁶ In Analogie zum polizeirechtlichen Entschädigungsanspruchs des Nichtstörers, vgl. Baldus/Grzeszick/Wienhues, Staatshaftungsrecht, 5. Aufl. 2018 Rdn. 258 ff.

Maße erklärungsbedürftig, will man hier weiterhin den Verzicht auf Freiheitsgebrauch im Namen gesamtgesellschaftlicher Solidarität zumuten. Es besteht keine immanente Grundrechtsschranke einer gesamtgesellschaftlichen Solidaritätspflicht, die der Verbots- und Maßnahmenstaat einfordern dürfte. Die Forderung, mit dem Impfpass „Lockerungen“, also die Aufhebung individueller Grundrechtseingriffe zu verbinden, ist aus dieser Perspektive begründet. Dagegen allerdings spricht, dass hierdurch die Ausübung von Grundrechten vom jeweiligen individuellen Gesundheitsstatus abhängig gemacht würde.¹⁷ Und sie würde auch abhängig gemacht von den Zufälligkeiten staatlicher Impf-,strategien“. Die Wahrnehmung von Freiheitsrechten wird dann in noch höherem Ausmaß zum Gegenstand staatlicher Zuteilung. Und auch hier gilt es, einen Dammbbruch zu vermeiden: verfassungsrechtliche Freiheiten an Anforderungen zu knüpfen. Grundrechtliche Freiheit ist voraussetzungslose Freiheit.

Finanzhilfen, Schuldenbremse und Schuldenaufnahme der EU

Nunmehr ist das Parlament in der Pflicht, wenn es darum geht, die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie budgetär abzufedern. Dass die Schuldenbremse des Grundgesetzes dem ersten ernsthaften Stresstest nicht standhalten würde, war zu erwarten. Vorausschauend wurde immerhin in der grundgesetzlichen Regelung eine Ausnahmeregelung eingefügt für den Fall von „Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen“. Die Voraussetzungen dieser Ausnahmeregelung sind fraglos gegeben. Sie eröffnet erhebliche, jedoch nicht unbegrenzte Spielräume. Nach Sinn und Zweck der Ausnahmeregelung soll sie der Bewältigung der Folgen eben jener außergewöhnlichen Notsituationen dienen. Erfordernisse kausaler Zurechnung sollten also die Ausgaben- und Verschuldungsfreude begrenzen, wenn es etwa um die „Rettung“ bereits vor Corona spekulativ an den Rand des Ruins gedrängter Unternehmen wie im Fall eines Warenhauskonzerns geht. Ohnehin ist der schon in vorangegangenen Krisensituationen inflationär gebrauchte Begriff der „Rettung“ ein typischer Fall von framing im

¹⁷ Volker Boehme-Neßler, Corona-Pass und Grundgesetz, NVwZ 2020, 1570.

politischen wie publizistischen Sprachgebrauch. Denn er suggeriert das Bild des Rettungsringes, den der Staat dem um sein Leben kämpfenden Hilferufenden zuwirft, der Rettung aus unverschuldeter Not und verbindet sich mit der Vorstellung der unabweisbaren, „alternativlosen“ moralischen Verpflichtung.

Stresssituationen können auch als Chance genutzt werden, um im Windschatten der Krise nicht unmittelbar damit zusammenhängende Zielsetzungen zu verfolgen, in der Erwartung, dann auf geringere Widerstände zu stoßen. Dahin zielen Vorschläge, die grundgesetzliche Schuldenbremse nicht nur für den unmittelbaren Zeitraum der Pandemie auszusetzen – obschon in der Sache manches dafür spricht, dass es wenig Sinn machen dürfte, sich umgeben von ausgaben- und verschuldungsfreudigen Mitgliedern der Euro-Zone einer Politik des „Sparens“ zu verschreiben. Daniel Stelter hat dies in seinem Beitrag „Coronomics – Neustart nach dem Corona-Schock ausgeführt.“¹⁸ Ohnehin steht die Schuldenbremse des Grundgesetzes in einem bemerkenswerten Gegensatz zur Largesse der Europäischen Union. Programme zur Bewältigung der Coronakrise auf europäischer Ebene werden mittlerweile eher in Billionen bemessen, als in Milliarden wie in der Finanzkrise, jedenfalls aber in Größenordnungen, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Bundestags anmahnen sollten. Das Anleihenprogramm PEPP bedeutet, wie eingangs erwähnt, nichts anderes als dauerhafte monetäre Staatsfinanzierung durch die Europäische Zentralbank, die damit, ohne hierfür demokratisch legitimiert zu sein, ihr Mandat über die Grenzen des Zulässigen hinaus überdehnt. Dass die extreme Geldpolitik der Europäischen Zentralbank die vielzitierte „Schere zwischen arm und reich“ gerade in Corona-Zeiten weiter öffnet, sei am Rande erwähnt.¹⁹

¹⁸ Beobachtungen zur Zeit Nr. 21 – im Vorjahr.

¹⁹ Auf diese Auswirkungen verweist zu Recht das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil vom 5.5.2020 zum Anleihenkaufprogramm der EZB, dem PSPP, Az. 2 BvR 859/15, Rdn. 173; s. jetzt zur Corona-Pandemie den Kommentar von Markus Zydra, SZ vom 2.3.2021.

III. PERSPEKTIVEN

Der schuldenfinanzierte Recovery Fonds von derzeit 750 Mrd. Euro verstößt nicht nur gegen Art. 311 AEUV, wonach die Union sich aus Eigenmitteln zu finanzieren hat, und er dürfte die Budgethoheit des Bundestags untergraben, weil die Bundesrepublik erhebliche Haftungsrisiken eingeht, ohne hierauf Einfluss zu haben, weil schließlich die gemeinsame Schuldenaufnahme einen Einstieg in eine Transferunion bedeutet, wie sie in den Verträgen nicht vorgesehen ist. Dass es auch darum geht, unter Berufung auf die außergewöhnliche Krisenlage der Corona-Pandemie verfassungs- und unionsrechtliche Hindernisse zu umgehen, zeigt das in diesem Zusammenhang gefallene Wort vom „Hamilton-Moment“ für Europa, in historisch fragwürdiger Parallele zur gemeinsamen Verschuldungsfähigkeit als Katalysator für die Vereinigten Staaten von Amerika.²⁰ Auch dies belegt beispielhaft: Krisenzeiten sind verführerisch²¹ und verleiten zu Grenzüberschreitungen, in diesem Fall staatliche und supranationale Institutionen zu Ausgabenfreude und Verschuldung. Sie verleiten zu Grenzüberschreitungen durch Missachtung rechtlicher Grundlagen für staatliches Handeln. Auch auf diese Weise entsteht ein parakonstitutionelles Notstandsrecht, verbunden mit erheblichem Machtzuwachs.

Krisenzeiten setzen die Hemmschwellen für hoheitliche Eingriffe herab und verleiten dazu, den Sorgfaltsmaßstab für die Rechtfertigung und Begründung zusehends intensiver und langfristiger individueller und gesellschaftlicher Freiheit aus dem Blick zu verlieren.²² Das darf kein Dauerzustand werden. Eine freiheitlich-rechtsstaatliche Ordnung hat „gerade in Stresssituationen darauf zu achten, dass die Mittel der Krisen- oder Stressbewältigung ohne Ausnahme rechtsstaatliche Mittel sind.“²³ Und sie hat darauf zu achten, dass

Demokratie nicht beschädigt wird. Die Parlamente haben während der Corona-Krise und ebenso in vorangegangenen Krisensituationen das Terrain weitgehend der Exekutive überlassen. Aufgegebenes Terrain aber ist nur schwer zurückzugewinnen. Der freiheitliche Rechtsstaat steht auch jetzt vor der Herausforderung, Freiheit und Sicherheit in Balance zu bringen. Dafür stehen die Parlamente in der Verantwortung. Sie dürfen nicht zuwarten, sondern müssen ihre Rolle in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes selbstbewusst, gestaltend und kontrollierend wahrnehmen – angesichts der im Raum stehenden Größenordnungen auch für Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen. Die massiven strukturell bedeutsamen Eingriffe in die Grundlagen der Europäischen Union durch eine Transfer- und Schuldunion aus Anlass (oder unter dem Vorwand) der Coronakrise allerdings dürften schwerlich umkehrbar sein. Kein Dauerzustand, keine „neue Normalität“, und auch keine Blaupause für künftige krisenhafte Situationen können vor allem aber die weitreichenden staatlichen Eingriffen in Wirtschaft und Gesellschaft und die intensiven Beschränkungen grundrechtlicher Autonomie, grundrechtlicher Privatheit und grundrechtlicher Freiheit sein.

²⁰ Darauf verweist Hans-Werner Sinn, z.B. im Handelsblatt vom 1.12.2020, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/oekonom-im-interview-hans-werner-sinn-warnt-vor-kontrollverlust-die-politik-verliert-das-mass>.

²¹ So Hans-Werner Sinn.

²² Hierzu NZZ in: <https://www.nzz.ch/meinung/deutschland-coronavirus-die-freiheit-ist-auf-unbestimmt-verschoben>, abgerufen am 5.3.2021: „mit immer schlampigerer Begründung“-

²³ Katrin Gierhake, Freiheit? – Freiheit!, in: Forschung und Lehre, 2021, S. 190 f.

Prof. Dr. Christoph Degenhart stammt aus München und studierte Rechtswissenschaften in München und Lausanne. Seine Staatsexamina legte er 1973 und 1976 ab. Auf seine Promotion 1976 folgte 1980 die Habilitation. Seine Lehrtätigkeit nahm er in Erlangen auf. 1981 folgte er einem Ruf nach Münster.

1991 übernahm er zunächst einen Lehrauftrag an der in Neugründung befindlichen Juristenfakultät in Leipzig, um dann 1992 dem Ruf zum Gründungsprofessor an den hiesigen Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht zu folgen. Von 1993 bis 2000 war er Studiendekan der Juristenfakultät in Leipzig. Er war von 1993 bis 2003 Mitglied des Prüfungsausschusses für die Erste Juristische Staatsprüfung. Von 1998 bis 2010 war er sachverständiges Mitglied des Medienrats der Sächsischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (SLM). Prof. Dr. Degenhart wurde 2010 durch den Sächsischen Landtag zum Richter am Sächsischen Verfassungsgerichtshof gewählt, dem er bis dahin als stellvertretendes Mitglied angehört hatte. Prof. Dr. Degenhart wurde zum 01.10.2016 emeritiert, 2020 endete sein Amt als Verfassungsrichter.

Er ist neben seiner fortgesetzten wissenschaftlichen Tätigkeit weiterhin als Rechtsgutachter und Prozessvertreter tätig. Er verfügt über Erfahrungen als Verfahrensbevollmächtigter in Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, den Verfassungsgerichten verschiedener Länder, dem Bundesverwaltungsgericht, den Oberverwaltungsgerichten und dem Europäischen Gerichtshof. So war bzw. ist er u.a. beteiligt an den Verfahren um die Studiengebühren als Vertreter der antragstellenden Länder, um den Braunkohlentagebau Garzweiler als Vertreter der Bundesregierung, in den Verfassungsbeschwerdeverfahren um den Europäischen Stabilitätsmechanismus und um das Anleihenprogramm der Europäischen Zentralbank als Vertreter der Beschwerdeführer sowie in weiteren Verfassungsbeschwerdeverfahren u.a. für Bitkom. Derzeit vertritt er die Fraktion der „Grünen“ im Bayerischen Landtag vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof bei einer Klage

gegen die Novelle zum Bayerischen Polizeiaufgabengesetz und die Landesregierung von Sachsen-Anhalt im Verfahren um den Rundfunkbeitrag.

Von Prof. Dr. Degenhart liegen zahlreiche Veröffentlichungen vor. Er ist u. a. Verfasser von über 300 Monographien und Aufsätzen aus allen Teilbereichen des öffentlichen Rechts mit Schwerpunkten im Staatsorganisationsrecht, im Medienrecht, in Teilbereichen des Umweltrechts. Zu seiner wissenschaftlichen Tätigkeit zählt ferner die Tätigkeit als Sachverständiger in Anhörungen verschiedener Landtage und des Bundestags. In der NJW erscheint seine regelmäßige Kolumne „Votum Verfassungsrecht“.



M.M. WARBURG & CO
BANK

www.mmwarburg.de