

Matthias Lemke

### **Ist das noch normal?**

Krisenreaktionspolitik auf Bundes- und Landesebene im Rahmen der Corona-Pandemie

### **Freiheit und Sicherheit**

Es ist wieder die Zeit für grundlegende Fragen. Eine dieser für den Staat und seine Bürger\*innen grundlegenden Fragen hat der Staatstheoretiker Carl Joachim Friedrich in den 1960er Jahren gestellt. Sie lautet: Wie weit darf eine demokratische Regierung in einer existenziellen Krise gehen, um Sicherheit herzustellen, selbst wenn dadurch die Freiheit zu verschwinden droht?<sup>1</sup> Nimmt man die derzeitige Corona-Pandemie als eine solche, den Staat in seinem Bestand potenziell gefährdende Krise, dann stellt sich in der Tat die Frage, welche Maßnahmen noch vertretbar sind, wenn es um die Gefahrenabwehr geht. Gefahrenabwehr steht dabei, wie kaum ein anderer Begriff, für den Kern des Staates selbst, nämlich sein Sicherheitsversprechen. Die Tatsache, dass der Staat Sicherheit für seine Bürger\*innen herzustellen vermag, war – ideengeschichtlich – betrachtet, das zentrale Motiv seiner Gründung. Doch Sicherheit stand und steht nie alleine, sie erfüllt einen Zweck. Dieser Zwecke ist die Freiheit, wohl verstanden nicht als bloße Abwesenheit von Zwang, sondern als Aufruf zur selbstbestimmten Zwecksetzung eines Jeden in Gemeinschaft. Niedergeschlagen hat sich dieses Freiheitsverständnis, das immer an Sicherheit rückgekoppelt ist, in der Menschenwürde von Artikel 1, Absatz 1 Grundgesetz.

Schaut man auf die politische Situation in Deutschland während der Corona-Pandemie, so fallen Antworten auf die Frage, wie das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit ausgestaltet werden müsse, empirisch betrachtet sehr unterschiedlich aus. Durch das Zusammenspiel von Bund, Ländern und Gemeinden entsteht ein vielschichtiges Bild aus kleinen Mosaiksteinen, das noch dazu hochgradig dynamisch ist. Insofern ist alles Nachdenken über die derzeitige Krisenreaktionspolitik in Deutschland bloß vorläufiger Natur. Sie wird einer immer wieder neuen Einordnung bedürfen, was im Übrigen unterstreicht, wie wichtig ein lebendiger öffentlicher Diskurs gerade auch in Zeiten der Krise ist.

Der nachfolgende Beitrag versucht eine erste Einordnung der deutschen Krisenreaktionspolitik auf Bundes- und auf Landesebene. Dazu werde ich zunächst den Begriff Ausnahmezustand kurz erläutern. Danach werde ich jeweils zwei der Mosaiksteine der deutschen Krisenreaktion gesondert in den Blick nehmen: auf Bundesebene die Ansprache von Bundeskanzlerin Angela Merkel vom 18.3.2020 und die Verabschiedung der Novelle des Infektionsschutzgesetzes im Deutschen Bundestag am 25.3.2020; und auf Landesebene die Ausrufung des Katastrophenfalls in Bayern und die Verabschiedung des sogenannten Epidemie-Gesetzes in Nordrhein-Westfalen. Für alle diese Mosaiksteine gilt es auszutarieren, wie genau sich Freiheit und Sicherheit hier zueinander verhalten.

---

1 Vgl. Friedrich 1961.

## Ausnahmezustand

Verfassungsrechtlich betrachtet besteht die Idee des Ausnahmezustandes darin, der Regierung eine Vielzahl von Mechanismen zur Krisenintervention bereit zu stellen, die bereits vor dem Eintritt einer konkreten Krise rechtlich definiert sind. Sie alle sollen die Fähigkeit der Regierung verbessern, Entscheidungen zu treffen und diese durchzusetzen, sofern die Voraussetzungen hierfür gegeben sind. Die Feststellung, ob letzteres der Fall ist, obliegt in der Regel der Exekutive selbst. Hier berühren, ja überlagern sich Politik und Recht. Das erklärte Ziel der Maßnahmen, darauf hat Bernard Manin hingewiesen<sup>2</sup>, besteht darin, durch die Stärkung der Exekutive schnellstmöglich zur Situation vor der auslösenden Krise, zur Normalität zurückzukehren.

Was die aktuell auslösende Krise anbelangt, so hat die Weltgesundheitsorganisation WHO am 30.1.2020 den globalen Gesundheitsnotstand ausgerufen und angesichts weiterhin zunehmender Ansteckungs- und Erkrankungsfälle im Zusammenhang mit dem Virus SARS-CoV2 am 11.3.2020 eine globale Pandemie erklärt. In einer entsprechenden Presseerklärung stellte WHO-Generalsekretär Tedros Adhanom Ghebreyesus fest:

*“There are now more than 118,000 cases in 114 countries, and 4,291 people have lost their lives. Thousands more are fighting for their lives in hospitals. In the days and weeks ahead, we expect to see the number of cases, the number of deaths, and the number of affected countries climb even higher. WHO has been assessing this outbreak around the clock and we are deeply concerned both by the alarming levels of spread and severity, and by the alarming levels of inaction. We have therefore made the assessment that COVID-19 can be characterized as a pandemic. Pandemic is not a word to use lightly or carelessly. It is a word that, if misused, can cause unreasonable fear, or unjustified acceptance that the fight is over, leading to unnecessary suffering and death.”*

Damit geht die WHO von einer unkontrollierten, globalen Ausbreitung des Virus aus. Auch in Deutschland häufen sich die Fälle von COVID-19-Erkrankungen. Derzeit (Anfang April) werden für Deutschland um die 100.000 Erkrankungs- und 1.500 Todesfälle im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie gezählt. Für die Bevölkerung werden Eindämmungsmaßnahmen immer deutlicher spürbar: Schulen und Kindergärten haben geschlossen, ebenso eine Vielzahl von Läden und Restaurants; Kontaktsperren und Ausgangsverbote sind in Kraft; Schulen verschieben Abschlussprüfungen, Hochschulen und Universitäten verlegen den Start des Sommersemesters; öffentliche Veranstaltungen sind abgesagt. Zunehmend kamen und kommen angesichts dieser Dynamik, die zu einer immer weiteren Einschränkung von Freiheitsrechten führt, Fragen auf, ob in Deutschland – wie bereits in anderen Ländern – die Verhängung eines Ausnahmezustandes drohe – oder ob sich Deutschland nicht gar schon im Ausnahmezustand befinde. Um diese Frage zu klären hilft ein Blick in die hierzu einschlägigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen.

Deutschland verfügt – im Unterschied zu anderen westlichen Demokratien – nicht über das klassische Instrument des Ausnahmezustandes. Dieses sieht vor, der Exekutive in Krisensituationen weite Handlungsspielräume zu eröffnen, häufig jenseits der zu normalen Zeiten geltenden Möglichkeiten. Mit dem Siebzehnten Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Juni 1968 wurden die sogenannten Notstandsgesetze Bestandteil unseres Grundgesetzes. Im Krisenfall eröffnen sie der Exekutive in enger Abstimmung mit der Legislative Maßnahmen zu ergreifen, die zur Krisenabwehr erforderlich und geeignet sind. Was die Krisen anbe-

---

2 Vgl. Manin 2015.

langt, um deren Bewältigung es in den Notstandsgesetzen geht, sind zwei Fälle voneinander zu unterscheiden: der Verteidigungs- und/oder Spannungsfall und der Innere Notstand.

Der Verteidigungsfall ist in Art. 115a GG geregelt:

*„(1) Die Feststellung, daß das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht (Verteidigungsfall), trifft der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates. Die Feststellung erfolgt auf Antrag der Bundesregierung und bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages.*

*(2) Erfordert die Lage unabweisbar ein sofortiges Handeln und stehen einem rechtzeitigen Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegen oder ist er nicht beschlußfähig, so trifft der Gemeinsame Ausschuß diese Feststellung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit seiner Mitglieder.*

*(3) Die Feststellung wird vom Bundespräsidenten gemäß Artikel 82 im Bundesgesetzblatte verkündet. Ist dies nicht rechtzeitig möglich, so erfolgt die Verkündung in anderer Weise; sie ist im Bundesgesetzblatte nachzuholen, sobald die Umstände es zulassen.*

*(4) Wird das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen und sind die zuständigen Bundesorgane außerstande, sofort die Feststellung nach Absatz 1 Satz 1 zu treffen, so gilt diese Feststellung als getroffen und als zu dem Zeitpunkt verkündet, in dem der Angriff begonnen hat. Der Bundespräsident gibt diesen Zeitpunkt bekannt, sobald die Umstände es zulassen.*

*(5) Ist die Feststellung des Verteidigungsfalles verkündet und wird das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen, so kann der Bundespräsident völkerrechtliche Erklärungen über das Bestehen des Verteidigungsfalles mit Zustimmung des Bundestages abgeben. Unter den Voraussetzungen des Absatzes 2 tritt an die Stelle des Bundestages der Gemeinsame Ausschuß.“*

Die Regelungen zum Spannungsfall aus Art. 80a GG im Sinne einer drohenden Gefahr und der dementsprechenden Erhöhung der militärischen Alarmbereitschaft gelten analog. Der Verteidigungs- und/oder Spannungsfall liegt vor, wenn die die Bundesrepublik Deutschland von außen mit Waffengewalt angegriffen wird (Verteidigungsfall) oder aber ein solcher Angriff unmittelbar bevorsteht (Spannungsfall). Der erkennbare Schwerpunkt besteht in der Feststellung des Vorliegen oder des unmittelbaren Bevorstehens eines Angriffs mit Waffengewalt, also einer Kriegssituation.

Demokratiethoretisch interessant ist hier insbesondere die Regelung zur Einrichtung des sogenannten Gemeinsamen Ausschusses. Dabei handelt es sich um einer Art Notparlament, bestehend aus insgesamt 48 Abgeordneten, die vom Bundestag und vom Bundesrat bestimmt und entsandt werden. Durch den Gemeinsamen Ausschuss soll auch für den Fall, dass der Bundestag nicht mehr zusammentreten kann, eine funktionsfähige Legislative und damit die Kontrolle der Exekutive gewährleistet werden. In den vergangenen Wochen hat es immer wieder Vorstöße von Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble gegeben, die Einrichtung eines solchen Notparlaments auch im Pandemie- oder Seuchenfall zu ermöglichen und das Grundgesetz entsprechend zu ändern. Bislang ist Schäuble mit diesen Ideen bei den Bundestagsfraktionen allerdings nicht durchgedrungen.

Aus Schäubles Sicht war dieser Vorstoß nötig, weil der Innere Notstand, der zweite in den Notstandsgesetzen definierte Krisenfall, die Einrichtung des Gemeinsamen Ausschusses nicht vorsieht. Der Innere Notstand ist nach Art. 35 Abs. 2 und 3 GG geregelt:

*„(2) Zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung kann ein Land in Fällen von besonderer Bedeutung Kräfte und Einrichtungen*

*des Bundesgrenzschutzes zur Unterstützung seiner Polizei anfordern, wenn die Polizei ohne diese Unterstützung eine Aufgabe nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten erfüllen könnte. Zur Hilfe bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall kann ein Land Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen sowie des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte anfordern.*

*(3) Gefährdet die Naturkatastrophe oder der Unglücksfall das Gebiet mehr als eines Landes, so kann die Bundesregierung, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, den Landesregierungen die Weisung erteilen, Polizeikräfte anderen Ländern zur Verfügung zu stellen, sowie Einheiten des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeikräfte einsetzen. Maßnahmen der Bundesregierung nach Satz 1 sind jederzeit auf Verlangen des Bundesrates, im übrigen unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr aufzuheben.“*

Zudem greifen die Bestimmungen von Art. 91 GG:

*„(1) Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes kann ein Land Polizeikräfte anderer Länder sowie Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen und des Bundesgrenzschutzes anfordern.*

*(2) Ist das Land, in dem die Gefahr droht, nicht selbst zur Bekämpfung der Gefahr bereit oder in der Lage, so kann die Bundesregierung die Polizei in diesem Lande und die Polizeikräfte anderer Länder ihren Weisungen unterstellen sowie Einheiten des Bundesgrenzschutzes einsetzen. Die Anordnung ist nach Beseitigung der Gefahr, im übrigen jederzeit auf Verlangen des Bundesrates aufzuheben. Erstreckt sich die Gefahr auf das Gebiet mehr als eines Landes, so kann die Bundesregierung, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, den Landesregierungen Weisungen erteilen; Satz 1 und Satz 2 bleiben unberührt.“*

Damit hat der Innere Notstand zwei wesentliche Facetten: Er liegt einerseits vor, wenn im Rahmen einer Naturkatastrophe oder eines Unglücksfalls mehrere Gebietskörperschaften bundeslandübergreifend betroffen sind. Das kann bei Wald- und Vegetationsbränden ebenso der Fall sein, wie bei Wetterereignissen, Überflutungen – oder eben bei der Ausbreitung von Krankheiten, wie im Falle der derzeitigen Corona-Pandemie. Von einem Inneren Notstand kann zudem gesprochen werden, wenn Bestrebungen zur Beseitigung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung im Innern festgestellt werden, also etwa in Form eines Aufstandes oder eines Bürgerkrieges.

Die Feststellung sowohl des Verteidigungs- und/oder Spannungsfalles sowie des Inneren Notstandes führt zu zwei wesentlichen Eingriffen in die föderale Struktur. Im Rahmen der ohnehin für alle Behörden nach Art. 35 Abs. 1 GG verpflichtenden Amtshilfe kann der Bund den Ländern zusätzliche Einsatzkräfte (etwa die Bundespolizei oder die Bundeswehr) zur polizeilichen und nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr bereitstellen. Zudem kann der Bund Lenkungsmaßnahmen an sich ziehen und damit eine Zentralisierung der Befehls- und Entscheidungswege herbeiführen. Diese Straffung von Befehls- und Entscheidungswegen und die damit einhergehende Erhöhung der Reaktionsfähigkeit der Exekutive ist das klassische Argument schlechthin – sowohl für die Notwendigkeit wie auch für die Anwendung eines Ausnahmezustandes.

## Bundesebene

Die Beobachtung der Anwendung von Ausnahmezuständen – das gilt hier für die Bundes-, wie später auch für die Landesebene – muss ganz unterschiedliche, sehr vielschichtige Probleme berücksichtigen: es geht um Politik und Recht, um Freiheit und Sicherheit, um Macht und Ohnmacht. Ausnahmezustände zu analysieren, sie zu beurteilen, allzumal dann, wenn die Lage noch dynamisch ist, bedeutet immer auch, eine Auswahl zu treffen.

Die Auswahl, die ich in diesem Text getroffen habe, konzentriert sich auf die bundespolitische Ebene in Deutschland. Betrachtet man exklusiv die Krisenreaktionspolitik der Bundesregierung und lässt die zahlreichen Regelungen und Maßnahmen der Bundesländer, die in Deutschland für den Katastrophenschutz zuständig sind, hier ausgeklammert, dann scheinen mir zum derzeitigen Zeitpunkt zwei Ereignisse von besonderer Bedeutung, wenn es um eine Beurteilung des Verhältnisses von Freiheit und Sicherheit geht. Das ist zum einen die Ansprache von Bundeskanzlerin Angela Merkel vom 18.3.2020 und zum anderen die Debatte Verabschiedung der Novelle des Infektionsschutzgesetzes im Deutschen Bundestag am 25.3.2020.

Die Ansprache, mit der sich Bundeskanzlerin Angela Merkel am 18.3.2020 an die Bevölkerung gewandt hat<sup>3</sup>, ist ein Angebot zur Orientierung. Gerade in Krisenzeiten ist nicht das so häufig herbeigesehnte oder beschworene Machtwort zielführend – zumindest nicht, wenn es um so komplexe Dinge, wie die Organisation staatlicher Schutzaufgaben in Zeiten einer Pandemie geht. Vielmehr ist eine gute Krisenreaktion das Ergebnis ebenso guter Krisenkommunikation. Schnelles, dafür aber blindes, aktionistisches, nicht zielorientiertes, gar schlicht falsches Handeln hilft nicht, die Krise zu überwinden.

Insofern ist, was die Analyse der Ansprache von Angela Merkel anbelangt, die Kommunikationssituation selbst von höchster Bedeutung. Um diese Kommunikationssituation zu erfassen, genügen im Prinzip schon zwei ebenso kurze wie prägnante Sätze:

*„Es ist ernst. Nehmen Sie es auch ernst.“*

Darin steckt zunächst ein Appell an jeden Einzelnen, und das auf zwei Ebenen. Nicht ausschließlich der Staat ist in der Krise handlungsmächtig. Vielmehr sind alle Menschen aufgerufen, ihren Teil zur Bewältigung der Krise beizutragen. Individuelles Handeln macht einen Unterschied. Darüber hinaus ist darf dieses Handeln nicht planlos sein. In der Formulierung Merkels steckt das Zutrauen, dass jeder Mensch, entsprechend seinen Fähigkeiten, die Notwendigkeit, den Druck der Situation zu erfassen vermag und seine individuelle Situation daran ausrichten kann. Insofern Merkel also an Verstand und Handlungsfähigkeit gleichermaßen appelliert, nimmt sie Bezug auf klassische, liberale demokratische Ideen, auf Ideen, die insbesondere den Gedanken der Freiheit betonen.

Hier bleibt die Ansprache aber nicht stehen. Vielmehr bindet Merkel die Vorstellung individueller Freiheit – als Fähigkeit, als Handeln und als Wert – zurück an den gemeinsamen staatlichen Raum, in dem wir alle uns bewegen.

*„Das ist, was eine Epidemie uns zeigt: wie verwundbar wir alle sind, wie abhängig von dem rücksichtsvollen Verhalten anderer aber damit eben auch: wie wir durch gemeinsames Handeln uns schützen und gegenseitig stärken können.“*

Staatliche Nähe, das Teilen eines gemeinsamen Raumes bedeutet Verletzlichkeit. Weil wir uns aber nicht nach Belieben voneinander isolieren können, bedarf es umso mehr des verantwortungsvollen Umgangs mit unserer Freiheit. Dies setzt voraus, dass sich Freiheit eben nicht als

---

3 Vgl. Merkel 2020.

naiver Egoismus begreift, wonach jeder jederzeit alles tun können darf. Vielmehr muss sich Freiheit „unserer Gemeinschaft“ bewusst sein; Freiheit in einem Staat kann demnach nie ohne die Anderen, nie ohne Gemeinschaft – und damit: nie ohne die Verantwortung für diese Gemeinschaft gedacht werden.

Spätestens hier treffen sich dann auch Freiheit und Sicherheit wieder. Beide sind nicht exklusive, einander ausschließende Größen; sie erfordern und bedingen einander.

*„Wir sind eine Demokratie. Wir leben nicht von Zwang, sondern von geteiltem Wissen und Mitwirkung. Dies ist eine historische Aufgabe und sie ist nur gemeinsam zu bewältigen.“*

In der Demokratie bedeutet selbst der Krisenmodus, so kann Angela Merkel hier verstanden werden, eine gemeinsame Anstrengung. Diese basiert wesentlich auf Kooperation. Für den Anspruch bundespolitischer, und damit: für unser aller Krisenintervention bedeutet dies zweierlei. Zum einen wird sich die Bearbeitung der Corona-Pandemie und ihrer Folgen daran bemessen lassen müssen, wie sehr es uns trotz allen Drucks gelingt und noch gelingen wird, offen zu kommunizieren und, wo nötig, auch offen um die bestmögliche Lösung zu streiten. Zum anderen heißt das auch, dass sich die Corona-Pandemie durch das bloße Rufen nach dem starken Staat nicht wird überwinden lassen.

Auf bundespolitischer stellt ferner, neben der Ansprache von Angela Merkel, die Novelle des Infektionsschutzgesetzes einen weiteren, wesentlichen Mosaikstein der Krisenreaktion dar. In seiner 154. Sitzung am 25.3.2020 hat der Deutsche Bundestag auf Antrag der Regierungskoalition aus CDU/CSU und SPD (Deutscher Bundestag Drucksache 19/18111) über weitreichende Änderungen des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) beraten und beschlossen. Im Kern des Entwurfs stehen Änderungen des bisherigen Abschnitts 2 „Koordinierung und Früherkennung“, der künftig unter der Überschrift „Koordinierung und epidemische Lage von nationaler Tragweite“ neu geregelt wird.

Angeht die derzeitige Lage, so die Regierungskoalition in der Begründung ihres Gesetzentwurfes, drohe eine Destabilisierung des gesamten Gesundheitssystems. Diese gelte es unbedingt zu verhindern, um eine intensivmedizinische Versorgung der Gesamtbevölkerung nachhaltig sicherzustellen. Um dies zu erreichen, müsse die föderale Zuständigkeit zugunsten einer Führungsfunktion des Bundes verändert werden. Die in einer „Normallage“ bei den Ländern liegenden Kompetenzen zur Seuchen- und Infektionsbekämpfung könnten, so die Befürchtung, einen mittel- bis langfristig stabilen Betrieb des Gesundheitssystems nicht hinreichend gewährleisten. Die Kompetenzverschiebung zugunsten des Bundes müsse erfolgen, sofern – wie im Fall der Corona-Pandemie – eine epidemische Lage von nationaler Tragweite vorliege:

*„In der Normallage reicht diese [föderale, ML] Kompetenzverteilung aus, um die Ausbreitung eines Krankheitserregers zu verhindern. Das aktuelle Ausbruchsgeschehen der durch das neuartige Coronavirus SARS-CoV-2 verursachten Krankheit COVID-19 zeigt, dass im seuchenrechtlichen Notfall das Funktionieren des Gemeinwesens erheblich gefährdet sein kann. In einer sich dynamisch entwickelnden Ausbruchssituation kann für die öffentliche Gesundheit in der gesamten Bundesrepublik [...] eine erhebliche Gefährdung eintreten, der nur begrenzt auf Landesebene begegnet werden kann. Der Deutsche Bundestag stellt daher eine epidemische Lage von nationaler Tragweite fest.“*

Der Gesetzestext selbst enthält keine abstrakte Definition oder einen Kriterienkatalog, anhand dessen das Vorliegen einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite festgelegt oder überprüfbar wäre. Somit bleibt lediglich eine implizite Erschließung. Aus der von der Regierun-

koalition vorgelegten Begründung zur Neufassung des IfSG, die in der BT Drs. 19/18111 enthalten ist, lassen sich mindestens drei einschlägige Kriterien ableiten. Eine seuchenrechtlichen Notlage im Sinne des Gesetzes liegt vor, wenn

- eine erhebliche Gefährdung des Funktionierens des Gemeinwesens droht,
- sich diese Gefährdung auf das gesamte Gebiet der Bundesrepublik Deutschland erstreckt,
- es sich um eine sich dynamisch entwickelnde Ausbruchssituation handelt, die zudem mit einer grenzüberschreitenden Ausbreitung und Übertragung einer Krankheit einhergeht.

Die entsprechende Entscheidung erfolgt laut § 5 Abs. 1 IfSG-E durch das Parlament, also durch die Legislative und nicht, wie etwa im französischen Fall des neu eingerichteten état d'urgence sanitaire, durch den Premierminister. Damit steht die Neuregelung grundsätzlich in der bundesrepublikanischen Tradition einer stark legislativorientierten Notstands- und Kriseninterventionspraxis. Die Feststellung des Vorliegens einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite durch den Deutschen Bundestag bedarf einer einfachen Mehrheit. Gleiches gilt für deren Aufhebung, die ebenfalls durch den Bundestag erfolgt. Beide Entscheidungen sind im Bundesgesetzblatt öffentlich zu machen.

Wird durch den Deutschen Bundestag das Vorliegen einer solchen Lage erkannt und entsprechend beschlossen, zieht das weitreichende exekutive Befugnisse nach sich. Diese umfassen unter anderem die Möglichkeit, Anordnungen und Rechtsverordnungen mit und ohne Zustimmung des Bundesrates hinsichtlich Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen, Quarantäne- und Ausgangsbeschränkungen oder Verteilungsbestimmungen zu medizinischen Gütern zu treffen beziehungsweise zu erlassen. Technische Möglichkeiten zur Überwachung von infizierten Personen oder zur Kontrolle von Ausbreitungswegen und Kontakten Betroffener oder potenziell betroffener Personen sind indes nicht mehr enthalten. Das Bundesgesundheitsministerium (BMG) ist demnach dennoch in enger Abstimmung mit dem Robert-Koch-Institut befugt, Maßnahmen zu ergreifen, die in die Grundrechte der Freiheit der Person (Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz), der Freizügigkeit (Artikel 11 Abs. 1 Grundgesetz), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 Grundgesetz), der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Abs. 1 Grundgesetz) und des Brief- und Postgeheimnisses (Artikel 10 Grundgesetz) eingreifen.

Die Novelle bedeutet ohne Zweifel einen signifikanten Kompetenzzuwachs beim BMG und damit auf Seiten der Exekutive des Bundes. Andere Kommentator\*Innen haben angesichts des dominierenden Bezugs zur derzeitigen Corona-Pandemie im Begründungstext des Entwurfes darauf hingewiesen, dass eine zeitliche Befristung der Maßnahmen zu erwägen wäre, wie das Teile der Opposition auch gefordert haben, nicht zuletzt, um Missbrauch vorzubeugen. Trotz der möglichen grundrechtlichen Bedenken ist der Entwurf der Regierungskoalition aber weit von der durchgreifenden Bevollmächtigung zugunsten der Bundesregierung entfernt, wie sie der ebenfalls am 25.3.2020 zur Beratung und Abstimmung vorgelegte Entwurf der AfD-Fraktion intendiert hatte. Spätesten damit wären grundlegende verfassungsrechtliche Zweifel angebracht, insofern eine Blanko-Ermächtigung der Regierung, würde diese vom Parlament beschlossen werden, auf dessen Selbstentmachtung hinausliefe. Ein solcher Beschluss wäre verfassungsrechtlich unwirksam.

## **Landesebene**

Damit richtet sich der Blick nun, nach der Bundesebene, auf die wesentlichen Träger der föderalen Struktur in Deutschland: die Bundesländer. Die Beobachtung der Anwendung von

Krisenreaktionsmaßnahmen ähnlich einem Ausnahmezustand muss, egal auf welcher Ebene deren Anwendung erfolgt, ganz unterschiedliche, sehr vielschichtige Probleme berücksichtigen: es geht um Politik und Recht, um Freiheit und Sicherheit, um Macht und Ohnmacht, um Deutungskämpfe und Zeitabfolgen. Ausnahmezustände und analoge Politiken zu analysieren, sie zu beurteilen, allzumal dann, wenn die Lage noch dynamisch ist, bedeutet immer auch, eine Auswahl zu treffen.

Die Auswahl, die ich in diesem Text getroffen habe, konzentriert sich auf die Besprechung zentraler politischer Entscheidungen, ihrer Inhalte und Begründungen. Zudem nehme ich mit Bayern und Nordrhein-Westfalen zwei bevölkerungsreiche Flächenländer in den Blick, deren Ministerpräsidenten in der öffentlichen Wahrnehmung mit ihrer Krisenpolitik zwei sehr unterschiedliche Positionen besetzt haben. Während Markus Söder als ebenso führungs- wie durchsetzungsstark und entscheidungsfreudig dargestellt wird, gilt Armin Laschet als eher zurückhaltend, abwägend und auf eine gemeinsame Haltung aller Länder bedacht. Die nachfolgenden Ausführungen sollen angesichts dieser sehr unterschiedlich dargestellten Führungsfiguren zweier bedeutender Bundesländer nicht darauf hinauslaufen zu entscheiden, wer die vermeintlich ‚bessere‘ Krisenreaktionspolitik macht. Nichts desto trotz meine ich zeigen zu können, dass unterschiedliche Führungsstile sehr wohl sichtbar werden.

Ein erster wesentlicher Mosaikstein bei der Beobachtung der föderalen Dimension deutscher Krisenreaktionspolitik – das lässt sich heute schon festhalten – war die Ausrufung des landesweiten Katastrophenfalls in Bayern. Am 16.3.2020 hat die bayerische Staatsregierung als erste Landesregierung überhaupt angesichts der Corona-Pandemie den Katastrophenfall für den gesamten Freistaat Bayern ausrufen.<sup>4</sup> Ministerpräsident Markus Söder hat im Gespräch mit dem Bayerischen Rundfunk die Notwendigkeit einer solchen Maßnahme damit begründet, dass er angesichts der Corona-Pandemie nur so eine einheitliche, zentrale Einsatzleitung und eine landesweit abgestimmte Strategie sicherstellen könne. Einheitliche, schnelle und zielgerichtete Maßnahmen sowie die Erhöhung der Reaktionsfähigkeit waren die zentralen Motive für eine Entscheidung. Diese Ziele wurden in der Folge durch weitere Maßnahmen zur Eindämmung des Virus unterlegt. So sind mit Datum vom 21.3.2020, derzeit befristet bis zum 19.4.2020, weitreichende Ausgangsbeschränkungen sowie Schließungen von Einrichtungen und Betrieben ergänzend angeordnet worden.<sup>5</sup> Damit befindet sich Bayern, was die Terminierung der Maßnahmen anbelangt, auf deutschlandweit einheitlicher Linie.

Rechtsgrundlage für die Ausrufung des Katastrophenfalls ist das Bayerische Katastrophenschutzgesetz (BayKSG)<sup>6</sup>. In Abschnitt II „Maßnahmen im Katastrophenschutz“ findet sich in Art. 4 „Feststellung des Vorliegens einer Katastrophe“ die entsprechende Ermächtigungsgrundlage:

*„(1) <sup>1</sup>Die Katastrophenschutzbehörde stellt das Vorliegen und das Ende einer Katastrophe fest. <sup>2</sup>Die Feststellung soll unverzüglich der Öffentlichkeit bekanntgegeben werden.*

*(2) Die Katastrophenschutzbehörde hat die Aufsichtsbehörde und, soweit notwendig, auch die benachbarten Katastrophenschutzbehörden unverzüglich zu unterrichten.“*

Die zuständigen Katastrophenschutzbehörden wiederum sind in Abschnitt I „Aufgaben und Zuständigkeiten“, Art. 2 „Zuständigkeiten“ festgelegt:

4 Vgl. Bayerische Staatsregierung 2020a.

5 Vgl. Bayerische Staatsregierung 2020b.

6 BayKSG vom 24. Juli 1996 (GVBl. S. 282, BayRS 215-4-1-I), zuletzt geändert durch § 1 Abs. 166 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl. S. 98).



*„(1) <sup>1</sup>Katastrophenschutzbehörden sind die Kreisverwaltungsbehörden, die Regierungen und das Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration. [...]“*

Hieran lässt sich die föderale Organisation des Katastrophenschutzes in Deutschland verdeutlichen. Zunächst sind die Kreise und kreisfreien Städte, dann die Regierungen der Bezirke und schließlich die Staatsregierung durch das Ministerium für Inneres, Sport und Integration für die Katastrophenabwehr zuständig. Die Definition des Begriffs „Katastrophe“ umfasst dabei ein „außergewöhnliches Großereignis mit hoher Gefahrgeneigtheit und besonderem Schutz- und Koordinierungsbedarf an weitergehenden Vorbereitungsmaßnahmen“.<sup>7</sup> Die Anwendung dieser Definition erstreckt sich gewöhnlich auf Überschwemmungsereignisse oder andere wetterbedingte Schadenslagen. Dabei wird der Katastrophenfall in der Regel lediglich für die betroffenen Gebietskörperschaften, nicht aber für den gesamten Freistaat ausgerufen. Mit der Ausrufung des Katastrophenfalls gehen Befugnisse einher, anhand derer – wie in jedem sonstigen Einsatzfall auch – in Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger eingegriffen werden kann. In Abschnitt IV „Besondere Befugnisse gegenüber Dritten“ sind diese Befugnisse der Katastrophenschutzbehörden benannt. Ist eine Katastrophe erklärt, sind etwa Eigentümer und Besitzer von Grundstücken und Gebäuden verpflichtet, Einsatzkräften Zutritt zu gewähren; für den Einsatzerfolg erforderliche Gegenstände (Werkzeuge, Maschinen etc.) oder Ressourcen sind auf Anforderung der Einsatzleitung bereitzustellen; ferner können Platzverweise und Betretungsverbote für das Katastrophengebiet oder aber für besonders ausgewiesene Bereiche innerhalb des betroffenen Gebiets ausgesprochen werden. Grundrechtlich gesprochen können das Recht auf körperliche Unversehrtheit, die Freiheit der Person, die Versammlungsfreiheit, die Freizügigkeit und die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 2 Abs. 2 Sätze 1 und 2, Art. 8 Abs. 2, Art. 11, 13 GG) eingeschränkt werden.

Grundrechtseinschränkungen im Krisenfall sind zudem durch die Bayerische Landesverfassung geregelt. So enthält diese in Artikel 48 eigene Notstandsregelungen, die Grundrechtsbeschränkungen explizit materiell benennen und zudem das entsprechende Verfahren festlegen. Die Regelungen besagen:

*„(1) Die Staatsregierung kann bei drohender Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung das Recht der öffentlichen freien Meinungsäußerung (Art. 110), die Pressefreiheit (Art. 111), das Brief-, Post-, Telegraphen- und Fernsprecheheimnis (Art. 112) und die Versammlungsfreiheit (Art. 113) zunächst auf die Dauer einer Woche einschränken oder aufheben.*

*(2) <sup>1</sup>Sie hat gleichzeitig die Einberufung des Landtags zu veranlassen, ihn von allen getroffenen Maßnahmen unverzüglich zu verständigen und diese auf Verlangen des Landtags ganz oder teilweise aufzuheben. <sup>2</sup>Bestätigt der Landtag mit der Mehrheit seiner gesetzlichen Mitgliederzahl die getroffenen Maßnahmen, so wird ihre Geltung um einen Monat verlängert.*

*(3) Gegen die getroffenen Maßnahmen ist außerdem Beschwerde zum Bayerischen Verfassungsgerichtshof zulässig; dieser hat innerhalb einer Woche wenigstens eine vorläufige Entscheidung zu treffen.“*

Zwar enthält Artikel 48 eine Unterrichtungspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag. Diese stellt aber ein vergleichsweise schwaches Korrektiv beziehungsweise Kontrollinstrument dar. Denn es reicht die Bestätigung der Exekutivmaßnahmen durch eine einfache Mehrheit aus, auf die sich die Regierung im Landtag im Regelfall ja ohnehin stützen können muss („Regierungsmehrheit“). Damit können die bayerischen Regelungen zur Krisenreaktion

---

<sup>7</sup> Vgl. Art. 7, Abs. 2, Punkt 3, Satz 2 BayKSG.

als grundsätzlich exekutivfreundlich eingeordnet werden. Das Abwägen von Freiheit und Sicherheit wird damit zu einer Angelegenheit, die primär der Regierung obliegt, auch wenn sie sich im Nachgang dafür eine parlamentarische Mehrheit verschaffen muss. Insofern sind die in Bayern in Folge der am 16.3.2020 erfolgten Ausrufung eines landesweiten Katastrophenfalls erlassenen Maßnahmen materiell betrachtet in der Tat außergewöhnlich. Die in ihrem Zustandekommen manifest gewordene Rolle eines starken Ministerpräsidenten entspricht allerdings dem Geist der Landesverfassung.

Ein weiterer Blick auf die Landesebene führt nach Nordrhein-Westfalen. Die dortige Landesregierung hat, verschiedenen Medienberichten zufolge, gegen Ende März und in erstaunlicher zeitlicher Nähe zur Verabschiedung des ‚état d’urgence sanitaire‘ in Frankreich am 22.3.2020<sup>8</sup>, ein neues Epidemiegesetz<sup>9</sup> vorbereitet. Ein entsprechender Kabinettsentwurf wurde den Landtagsfraktionen sowie betroffenen Verbänden zugeleitet und lag bereits vor dem Zeitpunkt seiner Veröffentlichung der Deutschen Presse-Agentur (dpa) vor. Ministerpräsident Armin Laschet (CDU) plane entsprechende Presseberichten zufolge, den Landtag am 1.4.2020 zu informieren. Anschließend, so die Berichte weiter, könne das Gesetz im Rahmen eines beschleunigten Verfahrens verabschiedet werden.

Inhaltlich beinhaltet der Entwurf zunächst eine Bezugnahme auf das am 25.3.2020 im Deutschen Bundestag geänderte Infektionsschutzgesetz (IfSG), das nun in Abschnitt 2 dem Parlament die Möglichkeit eröffnet, eine „epidemische Lage von nationaler Tragweite“ festzustellen. Würde diese ausgerufen, so betreffe das naturgemäß auch NRW. In einem solchen Fall ergäben sich dann über das Epidemiegesetz mehrere Eingriffsmöglichkeiten der Landesregierung. Diese wäre dann unter anderem befugt, durch ihre Ministerien

- Krankenhäuser zur Bereitstellung von Behandlungskapazitäten zu verpflichten;
- Ärzte und rettungsdienstliches Personal zum Dienst zu verpflichten;
- benötigtes medizinisches Material sicherzustellen und Preisniveaus für diese Materialien festzulegen;
- Regelungen zu Schul- und Hochschulabschlüssen zu verfügen (Aussetzen von Prüfungen und Sitzenbleiben).

Medienvertreter kommentieren das geplante Gesetz als weitreichendes Notstandsgesetz, was aber eine eher unglückliche Bezeichnung darstellt. Denn die Verfassung des Landes NRW sieht in Artikel 60 bereits weit gefasste Notstandskompetenzen der Landesregierung vor:

*„(1) Ist der Landtag durch höhere Gewalt daran gehindert, sich frei zu versammeln, und wird dies durch einen mit Mehrheit gefassten Beschluss des Landtagspräsidenten und seiner Stellvertreter festgestellt, so kann die Landesregierung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung oder zur Beseitigung eines Notstandes Verordnungen mit Gesetzeskraft, die der Verfassung nicht widersprechen, erlassen.*

*(2) Diese Verordnungen bedürfen der Zustimmung eines in der Geschäftsordnung zu bestimmenden Ausschusses, es sei denn, dass auch dieser nach einer entsprechend Absatz 1 zu treffenden Feststellung am Zusammentritt verhindert ist.*

*(3) Verordnungen ohne Beteiligung des in der Geschäftsordnung zu bestimmenden Ausschusses sind nur mit Gegenzeichnung des Landtagspräsidenten rechtswirksam. Die Ge-*

<sup>8</sup> Vgl. hierzu ausführlicher Lemke 2020. Die inhaltlichen Regelungsdetails des Epidemiegesetzes weisen deutliche Parallelen zum ‚état d’urgence sanitaire‘ auf. Auch dort hat die Regierung Vorkehrungen getroffen, um zum Beispiel die übermäßige Verteuerung von medizinisch erforderlichen Gütern zu unterbinden. Grundrechtseingriffe – hier etwa in das Recht auf Eigentum – lägen damit vor.

<sup>9</sup> Gesetz zur konsequenten und solidarischen Bewältigung der COVID-19-Pandemie in Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung des Landesrechts im Hinblick auf die Auswirkungen einer Pandemie; 17/8920.

*genzeichnung erfolgt oder gilt als erfolgt, sofern der Landtagspräsident und seine Stellvertreter dies mit Mehrheit beschließen.*

*(4) Die Feststellung des Landtagspräsidenten und seiner Stellvertreter ist jeweils nur für einen Monat wirksam und, wenn die Voraussetzungen des Notstandes fort dauern, zu wiederholen.*

*(5) Die Verordnungen sind dem Landtage bei seinem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung vorzulegen. Wird die Genehmigung versagt, so sind die Verordnungen durch Bekanntmachung im Gesetz- und Verordnungsblatt unverzüglich außer Kraft zu setzen.“*

Gerade auch prozedural betrachtet sind der Entwurf und das Beschlussverfahren zum Epidemiegesetz nicht als Notstandsgesetz oder gar als Notverordnung zu qualifizieren. Vielmehr handelt es sich um die Wahrnehmung der in der Verfassung für die Landesregierung vorgesehenen und noch dazu unter Einbeziehung der Legislative eröffneten Kompetenzen. Durch das nunmehr angestoßene Verfahren wurden Parlament und Expertengremien in die Gestaltung und Beschlussfindung signifikant eingebunden. Die am 1.4.2020 erfolgte Debatte im Landtag belegt das deutlich.

Anstelle von Verordnungen, zu denen die Regierung im Notfall ebenfalls befugt wäre und die eine Entmachtung des Parlaments bedeuteten, hat sie sich für einen – wenn auch beschleunigten – Gesetzgebungsprozess entschieden. Damit werden selbst in der Krise demokratische Mitbestimmungsverfahren durchlaufen. Demokratische Institutionen und Prozesse, also Mitbestimmung und -gestaltung, Diskussion und Dissens sind weiterhin möglich und gewünscht, denn sie sind leistungsfähig.

## **Freiheit oder Sicherheit?**

Ist der Staat – sofern sich das zum jetzigen Zeitpunkt bestimmen lässt – zu weit gegangen? Droht die Freiheit zugunsten von Sicherheit gänzlich zu verschwinden? – Beide Fragen lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt mit einem klaren ‚Nein‘ beantworten. Alle bisherigen Verlautbarungen und Maßnahmen auf Bundesebene betonen hinreichend den Wert von Information und Kommunikation, von individueller Freiheit und Verantwortung gleichermaßen, wenn es um die Herstellung größtmöglicher Sicherheit geht.

Allerdings ist die Lage nach wie vor dynamisch und der Ausgang, wie schon Angela Merkel in ihrer Ansprache vom 18.3.2020 betont hat, offen. Daher braucht es auch weiterhin einen funktionierenden und kontroversen öffentlichen Diskurs – selbst oder gerade in der Krise. Dieser Diskurs sollte unter anderem berücksichtigen, dass nach der Krise Anpassungen bei den bisherigen Notstandsgesetzen angezeigt sein könnten. Das könnte etwa die Einführung eines ‚Gesundheitsnotstands‘ betreffen, wie Frankreich ihn am 22.3.2020 neu etabliert hat; ebenso wird zu überlegen sein, inwiefern nicht der Gemeinsame Ausschuss in Pandemiezeiten aktiviert werden könnte. Das alles sind aber keine Themen, die jetzt auf der Agenda stehen. Denn die bestehenden Gesetze und die mit der Krisenreaktion beauftragten Institutionen und Akteure funktionieren.

Sollte im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie der Innere Notstand in Deutschland zur Anwendung kommen – ein Fall, den ich derzeit für wenig wahrscheinlich halte – dann wird dieser dazu dienen, die Bereitstellung und Verteilung von Ressourcen durch den Bund an die betroffenen Gebietskörperschaften zu organisieren. Damit geht keinesfalls automatisch eine Verlagerung von Entscheidungskompetenzen von den betroffenen Gebietskörperschaften

(Kreise, kreisfreie Städte, Bezirks- und Landesregierungen) an den Bund einher. Solange lokale oder regionale Einsatzleitungen und/oder Krisenstäbe in der Lage sind, ihrer Arbeit nachzukommen, ist davon auszugehen, dass Ressourcen oder Einsatzkräfte des Bundes durch eben diese Einsatzleitungen und/oder Krisenstäbe koordiniert werden – föderale Strukturen sind eben nicht notwendig ein Hemmnis, sondern vielmehr eine Chance situativ und lokal angepassten Katastrophenmanagements. Ermöglicht wird dies durch die generell, also auch in Normalzeiten verpflichtende Amtshilfe der Behörden untereinander. Einsatzrelevante Entscheidungen und die entsprechenden Koordinierungsmaßnahmen werden weiterhin nach subsidiären Gesichtspunkten organisiert.

Insofern sind Berichterstattungen, welche die simple Gleichung „Corona = Ausnahmezustand“ aufmachen, nicht nur irreführend und unangemessen, sondern auch sachlich falsch. Damit möchte ich nicht die Gefahr herunterspielen, die von der autoritären Versuchung gerade in Krisenzeiten ausgeht. Ungarn ist in diesem Zusammenhang ein so hochaktuelles wie bedrückendes Beispiel. Mit Blick auf bundespolitische Lage in Deutschland und die eingangs mit Carl Joachim Friedrich aufgeworfene Problematik lautet meine Einschätzung: Freiheit tritt während der Corona-Pandemie ohne Zweifel zurück, sie ist aber keineswegs im Verschwinden begriffen. Die föderale Struktur Deutschlands ist dabei ein zusätzlicher Garant für wechselseitige Kontrolle von Regierungshandeln und das Austarieren und Ausprobieren angemessener Maßnahmen – immer wieder aufs Neue.

Insofern bleibt als Antwort: Politisch und rechtlich betrachtet ist die bundesdeutsche Reaktion auf Corona soweit noch normal – und, nicht minder wichtig: relativ erfolgreich.

### *Literatur*

- Bayerische Staatsregierung (2020a): Corona-Pandemie / Bayern ruft den Katastrophenfall aus / Veranstaltungsverbote und Betriebsuntersagungen, in: Bayerische Staatsregierung, 16.3.2020, <https://www.bayern.de/corona-pandemie-bayern-ruft-den-katastrophenfall-aus-veranstaltungsverbote-und-betriebsuntersagungen/> (letzter Abruf: 26.5.2020).
- Bayerische Staatsregierung (2020b): Informationen auf einen Blick, in: Bayerische Staatsregierung, 8.4.2020, <https://www.bayern.de/service/coronavirus-in-bayern-informationen-auf-einen-blick/vorlaufige-ausgangsbeschaenkung-anlaesslich-der-corona-pandemie/> (letzter Abruf: 10.4.2020).
- Friedrich, Carl Joachim (1961): Die Staatsräson im Verfassungsstaat, Freiburg.
- Lemke, Matthias (2020): Frankreich im Gesundheitsnotstand, in: Demokratie im Ausnahmezustand, 22.3.2020, [emergency.hypotheses.org/6644](https://emergency.hypotheses.org/6644) (letzter Abruf: 26.5.2020).
- Manin, Bernard (2015): Le paradigme d l'exception. L'État face au nouveau terrorisme, in: La vie des idées. Dossier: Guerre, terrorisme, droit d'exception, 15 décembre 2015, <http://www.laviedesidees.fr/Le-paradigme-de-l-exception.html> (letzter Abruf: 26.5.2020).
- Merkel, Angela (2020): Fernsehansprache von Bundeskanzlerin Angela Merkel, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (BPA), 18.3.2020, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/fernsehansprache-von-bundeskanzlerin-angela-merkel-1732134> (letzter Abruf: 26.5.2020).