

# POLITIKUM

Heft 2 | 2023

ANALYSEN | KONTROVERSE | BILDUNG

## DEUTSCHLAND IM KRISENMODUS

Resiliente  
Demokratie?

Wie Krisen Stärken und  
Schwächen des Regierung-  
systems offenlegen

Grundrechte und  
Rechtsstaat

Trägt der  
Sozialstaat noch?

Zusammenhalt in  
schwierigen Zeiten

Ernannt, aber  
nicht erwählt:  
Expert\*innen

Deutschland: € 12,80, Österreich: € 13,90, Schweiz: sFr 16,90



 **WOCHEN  
SCHAU  
VERLAG**

# POLITIKUM

## VERANTWORTUNGSGEMEINSCHAFT ANGESICHTS MULTIPLER KRISEN

Wir leben in einer Zeit multipler Krisen. Die aktuelle Häufigkeit und auch die Intensität der Krisen sind herausfordernd – jedenfalls für ein an Stabilität, Sicherheit und Prosperität gewöhntes politisches System wie das der Bundesrepublik Deutschland. Gerade war die Pandemie halbwegs vorbei, da führte der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine nicht nur (und vor allem!) zu unermesslichem menschlichen Leid in der Ukraine und darüber hinaus, sondern auch zu einer Reihe von Folgekrisen in Deutschland wie hohen Flüchtlingszahlen, Belastung der Staatsfinanzen und Sozialkassen, Inflation und Energieknappheit. Und über allem schwebt die Klimakrise, die unsere Art zu leben und zu wirtschaften zwingendem Veränderungsbedarf unterwirft – mit erheblichen Folgewirkungen für die Stabilität von Gesellschaft und Staat.

Die Beiträge dieses Heftes zielen nicht auf einzelne Krisenphänomene oder -dimensionen (zumal diese in etlichen der vergangenen Ausgaben von **POLITIKUM** analysiert wurden), sondern nehmen die Konsequenzen für das politische System Deutschlands systematisch und umfassend in den Blick. Wir fragen, wie es um die Widerstandskraft der Demokratie und die Stärken und Schwächen des deutschen Regierungssystems steht, blicken auf die unter Druck stehende deutsche Verfassungsordnung und fragen ganz grundsätzlich nach Stabilität und Zukunftstauglichkeit der deutschen Demokratie und wichtiger Staatsprinzipien wie föderaler Ordnung und Sozialstaatlichkeit. Zudem wird die Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat und den Parlamentarismus vermessen und nach dem Verhältnis von Exekutive und Legislative in Ausnahmesituationen gefragt. Die Rolle von Medien, das Thema Vertrauen und gesellschaftlicher Zusammenhalt und die Rolle von Expert\*innen in Krisen sind weitere Themen.

Deutschland befindet sich im Krisenmodus. Für Entspannung oder gar Entwarnung geben die durchaus unterschiedlichen Befunde keinen Anlass, wohl aber für Zuversicht. Doch es bleibt dabei, dass Demokratie die einzige Staatsform ist, die permanent eingeübt und gelebt werden muss. Von Dauer ist nichts und Selbstverständlichkeiten gibt es keine. Um eine resiliente Demokratie zu sein, so Florian Grotz und Wolfgang Schröder in ihrem einführenden Beitrag, müssten Staat und Bürger\*innen „eine konstruktiv-kritische Verantwortungsgemeinschaft“ bilden. Es wäre schön, wenn dieses Heft von **POLITIKUM** dazu einen kleinen Beitrag leisten könnte.



Johannes Varwick und Peter Massing





Seite 4

### Resiliente Demokratie?

Die Widerstandskraft der Demokratie rückt angesichts multipler Krisen in den Fokus der Debatte. Wer und was trägt zur Resilienz bei? Wie ist es um die Stärken und Schwächen des deutschen Regierungssystems bestellt und was bedeutet das für die Zukunft der Demokratie?



Seite 26

### Überfordern Krisen den Föderalismus?

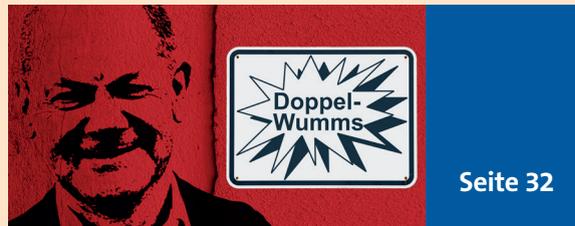
Im föderalen System werden die Exekutiven bewusst im Plural geschrieben. Diese Machtteilung hat gewiss einen Preis, zugleich aber einen unschätzbaren Wert. Denn wer die Fehlbarkeit politischer Akteure einplant, den kann föderale Uneinigkeit durchaus beruhigen.



Seite 12

### Grundrechte und Rechtsstaat

Die Covid-19-Pandemie hat die deutsche Verfassungsordnung unter Druck gesetzt und zu erheblichen Friktionen geführt. Doch mit zeitlichem Abstand lässt sich mit der notwendigen Gelassenheit sagen: Sie hat den Stresstest der Pandemie überwiegend bestanden.



Seite 32

### Trägt der Sozialstaat?

In Krisenzeiten steigt der Wert des Sozialstaates. Doch unfinanzierbare Forderungen nach Statussicherung bis weit in die Mittelschicht hinein sind nicht nachhaltig zu bewerkstelligen. Die Politik sollte keine Erwartungshaltung wecken, die sie am Ende nur enttäuschen kann.



Seite 20

### Demokratische Krisendiagnostik

Demokratische Krisendiagnostik ist in Sozialwissenschaft und Öffentlichkeit zu einem intellektuellen Breitensport geworden. Die Skepsis gegenüber der Stabilität der Demokratie nimmt zu. Zeit, um über die Ursachenanalyse und mögliche Lösungswege neu und kritisch nachzudenken.



Seite 38

### Stunde der Exekutive?

Ausnahmesituationen erfordern schnelle politische Entscheidungen. Sie sind zugleich eine potenzielle Gefahr für den demokratischen Rechtsstaat und das parlamentarische System. Hat sich das Verhältnis von Exekutive und Legislative zugunsten der Exekutive verschoben?



Seite 44

### Krisenkommunikation und Medien

Guter Journalismus ist in Krisensituationen besonders notwendig. Leisten die Medien einen konstruktiven Beitrag zur Krisenbewältigung oder tragen sie mit ihrer Berichterstattung im Gegenteil zur Verschärfung von Krisen bei? Empirische Befunde.



Seite 52

### Vertrauen und Zusammenhalt

Die Demokratiezufriedenheit ist in Deutschland auf niedrigem Niveau stabil. Zugleich gibt es zahlreiche Tendenzen, die für die Stabilität der Demokratie prekär und potenziell bedrohlich sind. Alarmierende Ergebnisse einer empirischen Studie.



Seite 64

### Krisen-Expertokratie

Krisen sind Stunden für Experten. Doch wie können Politik und Gesellschaft mit Expertenwissen umgehen? Fachexperten sollten in ihrer zuarbeitenden Funktion verbleiben und keine Entscheidungskompetenz für sich beanspruchen.

## ■ Deutschland im Krisenmodus

Florian Grotz und Wolfgang Schroeder

Resiliente Demokratie?

Wie Krisen die Stärken und Schwächen des Regierungssystems offenlegen

4

Johannes Gallon und Anna Katharina Mangold

Grundrechte und Rechtsstaat in der Krise.

Hat sich die Verfassungsordnung während der Corona-Pandemie bewährt?

12

Veith Selk und Dirk Jörke

Demokratische Krisendiagnostik

in der Münchhausenfalle

20

Ursula Münch

Überfordern Krisen den Föderalismus?

26

Matthias Diermeier und Judith Niehues

Erwartungen und Enttäuschungen.

Trägt der Sozialstaat noch?

32

Johannes Artz und Marcus Höreth

Nur eine Stunde der Exekutive?

Zur Performanz des parlamentarischen Regierungssystems

38

Heinz Bonfadelli

Risiken und Krisen: die Rolle der Medien

44

Frank Decker

Vertrauen in die Politik und gesellschaftlicher Zusammenhalt in schwierigen Zeiten

52

Walter Reese-Schäfer

Ernannt, aber nicht erwählt. Zum Umgang mit Expertinnen und Experten

64

## ■ Forum

Benno Hafener

Rechtsextreme Vigilanten

70

## ■ Rezensionen

Das besondere Buch

74

Bücher für den Politikunterricht

76

## ■ Literaturtipps

78

Impressum

80



# Hat sich die Verfassungsordnung des Grundgesetzes in der Corona-Pandemie bewährt? Wie ist es um Rechtsstaat und Grundrechte bestellt? Und welche Herausforderungen stellen sich für den demokratischen Verfassungsstaat im Umgang mit unsicherem und veränderlichem Wissen? Ein Rückblick.

Im Jahr 2023 scheint die durch das Virus SARS-CoV-2 ausgelöste Corona-Pandemie vorbei zu sein, ihre politische Aufarbeitung kommt in Fahrt. Im Rückblick stellen sich einzelne Maßnahmen wie die Maskenpflicht im Außenbereich oder Schulschließungen als wenig wirksam oder gar ungeeignet heraus und werden beispielhaft als Beleg für eine allgemeine Unverhältnismäßigkeit der Pandemiemaßnahmen herangezogen. Schrillere Positionen in der öffentlichen Auseinandersetzung sehen gar Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte und Demokratie in der Pandemie abgeschafft.

Mit zeitlichem Abstand lässt sich mit der notwendigen Gelassenheit aus verfassungsrechtlicher Perspektive bewerten, wie es um Rechtsstaat und Grundrechte in Deutschland und Europa in der Pandemie bestellt war. Solch unaufgeregte Bewertung ergibt, dass sich die Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland in der Pandemie im Großen und Ganzen bewährt hat. Die Pandemie hat jedoch unter dem Brennglas einer Krise die Herausforderungen für den demokratischen Verfassungsstaat offengelegt, mit unsicherem und dynamischem Wissen umzugehen. Auch zeigt sich, dass der Ausgleich kollidierender Grundrechtspositionen eine politische Entscheidung bleibt, die nicht unsichtbar gemacht werden sollte.

## Die Verarbeitung von Wissen durch die Politik und im Recht

Zu Beginn des Jahres 2020 verbreitete sich das Virus SARS-CoV-2 in Europa. Das Virus und seine Infektiosität und Letalität waren weitgehend unbekannt in Gesellschaft, Wissenschaft und Politik. In atemberaubender und bisher unbekannter Geschwindigkeit verbreitete es sich in der Welt. Mindestens ebenso erstaunlich war, wie schnell die Wissenschaft weltweit Erkenntnisse über das Virus produzierte und dieses Wissen zusammentrug. In Deutschland bereiteten das staatliche Robert Koch-Institut (RKI) und einzel-

ne Wissenschaftler\*innen das gewonnene Wissen fortlaufend auf, in den ersten Monaten der Pandemie teils tagesaktuell.

Die Politik war auf dieses Wissen als Grundlage für rechtliche Regulierungen angewiesen. Das Verfassungsrecht gab und gibt der Politik einen Rahmen für politische Entscheidungen vor. Dieser verfassungsrechtliche Rahmen ist nicht statisch, sondern seine Ergebnisse verändern sich dynamisch in Abhängigkeit der gegebenen Umstände. So verlangt das verfassungsrechtliche Prinzip der Verhältnismäßigkeit eine angemessene Reaktion des Staates, abhängig von der tatsächlichen Situation. In für Leib und Leben gefährlichen Situationen sind intensivere Eingriffe in Grundrechte verfassungsrechtlich zulässig als in ungefährlichen Situationen.

In der Pandemie handelten insbesondere die nach dem Infektionsschutzgesetz (IfSG) zuständigen Landesregierungen mit Unterstützung der Bundesregierung. Bei der Verarbeitung des Wissens über das Virus seitens der Landesregierungen als politischen Akteurinnen und seitens der Verwaltungs- und Verfassungsgerichte als Kontrollinstanzen waren drei Faktoren maßgebend: *Erstens* handelte es sich weitenteils um unsicheres Wissen. Besonders zu Beginn der Pandemie herrschte Unklarheit über das Virus und seine Gefährlichkeit. Im weiteren Verlauf der Pandemie mutierte das Virus wiederholt, doch auch das Wissen über das Virus nahm zu. So wurden die faktischen Grundlagen allmählich klarer und konnten zur Grundlage der Bekämpfungsmaßnahmen und

„Viele der heute relevanten Krisenphänomene lassen sich als ungelöstes Koordinierungsproblem beschreiben.“

Christian Breuer, Journalist und  
Honorarprof. TU Chemnitz

ihrer Kontrolle gemacht werden. *Zweitens* musste diese Dynamik der Wissensbestände berücksichtigt werden, sowohl in der politischen Entscheidungsfindung als auch in der judikativen Kontrolle. *Drittens* war das entstehende Wissen enorm komplex, Regierungen und Gerichte mussten diese Komplexität verarbeiten.

Die Pandemiebekämpfung war von föderaler Koordination abhängig, um für die Bürger\*innen nachvollziehbar zu sein und effektiv zu wirken. Während das IfSG für den Maßnahmenerlass die Landesregierungen ermächtigt, hat das RKI als Behörde des Bundes die Aufgabe, den je aktuellen Wissensstand für die Entscheidungen der Landesregierungen aufzubereiten. Für die Effektivität der Maßnahmen war wichtig, dass sie möglichst bundesweit einheitlich durchgeführt wurden. Die dafür notwendigen Abstimmungen zwischen Bund und Ländern fanden in der sogenannten Ministerpräsident\*innenkonferenz statt, ein in der Pandemie mit zuvor ungekannter Bedeutung versehener informeller Koordinationsmechanismus (Gallon 2021).

Der Schwerpunkt der Aufarbeitung der Erkenntnisse durch das RKI lag, dem gesetzlichen Auftrag in § 4 IfSG entsprechend, auf Wissen der Virologie und der Epidemiologie (Kersten/Rixen 2022, 108f.). Auch wenn etwa der Deutsche Ethikrat weitere disziplinäre Perspektiven auf die Pandemiebekämpfung in den politischen und gesellschaftlichen Diskurs einbrachte, blieb die transdisziplinäre Aufarbeitung der Auswirkungen der Bekämpfungsmaßnahmen zu Beginn der Pandemie eher im Hintergrund (Münkler 2021, 536–545). Erst in ihrem späteren Verlauf wurde Wis-

sen über die Folgewirkungen der Maßnahmen in die rechtliche Bewertung durch die Gerichte eingestellt.

Das Wissen musste durch Gerichte und Regierungen verarbeitet werden. Im Vergleich wird die besondere Bedeutung der Regierungen sichtbar, die aufgrund ihrer ministerialen Ressourcen funktional

.....

### *Das IfSG wurde von März 2020 bis Dezember 2022 neunzehnmal verändert*

.....

in der Lage sind, das komplexe Wissen zu verarbeiten und für eine politische und rechtliche Bewertung handhabbar zu machen. Gerichte, die in der Regel aus wenigen Jurist\*innen zusammengesetzt sind, verfügen demgegenüber schon faktisch nicht über die Möglichkeit, die virologischen und epidemiologischen Erkenntnisse eigenständig zu verarbeiten. Die Gerichte waren deswegen auf Einschätzungen des RKI und die Begründung der Maßnahmen durch die Regierungen angewiesen.

Die Prärogative (=Vorrecht) der Regierungen zur Einschätzung der tatsächlichen Situation und der Gefahren durch das Virus kann legitimatorisch begründet werden (Mangold 2021, 23). Sie ergibt sich – nicht nur in der Pandemie – aus der demokratischen Legitimation von Regierungen, die personell durch Wahl und inhaltlich durch die gesetzliche Aufgabenübertragung zur Prognoseentscheidung vermittelt wird.

#### **Rechtsstaat in der Pandemie: Stunde der Exekutive und gerichtliche Kontrolle der Maßnahmen**

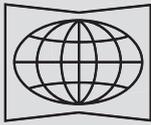
Die Bekämpfung der Corona-Pandemie erfolgte hauptsächlich durch Rechtsverordnungen der Landesregierungen, die die Bevölkerung weitreichend in ihren Freiheitsrechten einschränkten. Die eminente Bedeutung der Regierungen in der Pandemiebekämpfung hat wiederholt Fragen nach dem Zustand von Rechtsstaat und demokratischer Gewaltenschranke in der Bundesrepublik Deutschland aufgeworfen.

Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz (GG) bindet die Gesetzgebung an die „verfassungsmäßige Ordnung“, Rechtsprechung und vollziehende Gewalt hingegen an „Recht und Gesetz“. Diese Formulierung wird als deutlichster Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips verstanden. Die Verfassung verschränkt die Gewalten,



Ausübung der Demonstrationsfreiheit gegen die Grundrechtseinschränkungen, München, 15.12.2021

© picture alliance / ZUMAPRESS.com



**WOCHEN  
SCHAU  
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

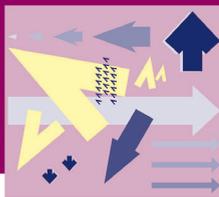
neu

Siegfried Frech, Robby Geyer, Monika Oberle (Hg.)

## Kontroversität in der politischen Bildung

Didaktische Reihe

Beutelsbacher Gespräche



Siegfried Frech, Robby Geyer,  
Monika Oberle (Hg.)

## Kontroversität in der politischen Bildung

Das Kontroversitätsgebot des Beutelsbacher Konsenses ist ein Kernprinzip politischer Bildung in einer pluralistischen Gesellschaft mit ihrer Vielfalt an unterschiedlichen Interessen, Meinungen und Positionen. Eine zunehmende gesellschaftliche Heterogenität und Polarisierung von Debatten stellt die politische Bildungsarbeit vor Herausforderungen. Der neue Band geht der Frage nach, wie politische Bildung so ausgestaltet werden kann, dass sie unter Berücksichtigung von epistemologischen, wertebasierten und politischen Kriterien die Vielfalt der Positionen angemessen aufgreift. Dies schließt die Frage ein, welche Positionen in der politischen Bildung als nicht gleichberechtigt zu berücksichtigen sind.

ISBN 978-3-7344-1541-8, 272 S., € 28,90

PDF ISBN 978-3-7566-1541-4, € 27,99

**DIDAKTISCHE REIHE**

Alle Bände auch als E-Book

Siegfried Frech, Robby Geyer, Monika Oberle (Hg.)

## Europa in der politischen Bildung

Didaktische Reihe  
Beutelsbacher Gespräche



S. Frech, R. Geyer, M. Oberle (Hg.)

## Europa in der politischen Bildung

ISBN 978-3-7344-1209-7, 296 S.,  
€ 29,90

Siegfried Frech, Dagmar Richter (Hrsg.)

## Der Beutelsbacher Konsens

Bedeutung, Wirkung, Kontroversen

Didaktische Reihe  
Beutelsbacher Gespräche



S. Frech, D. Richter (Hg.)

## Der Beutelsbacher Konsens

ISBN 978-3-7344-0436-8, 208 S.,  
€ 22,90

Siegfried Frech, Dagmar Richter (Hg.)

## Emotionen im Politikunterricht

Didaktische Reihe  
Beutelsbacher Gespräche



S. Frech, D. Richter (Hg.)

## Emotionen im Politikunterricht

ISBN 978-3-7344-0788-8,  
264 S., € 29,90



indem sie unterschiedlichen Organen unterschiedliche Aufgaben und Befugnisse zuweist. Der aus den Grundrechten abgeleitete Gesetzesvorbehalt legt fest, dass jeder Eingriff der vollziehenden Gewalt in ein Grundrecht einer parlamentarisch erlassenen gesetzlichen Grundlage bedarf. Über die Einhaltung dieser Prinzipien wachen Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit.

Die Landesregierungen handelten zur Pandemiebekämpfung in der Handlungsform der Rechtsverordnungen. Diese ist in Art. 80 Abs. 1 GG ausdrücklich vorgesehen und erlaubt den Regierungen den Erlass von abstrakt-generellen Normen bei entsprechender Ermächtigung in einem Parlamentsgesetz, welches Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung hinreichend bestimmen muss (Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG). Als Rechtsgrundlage für die Rechtsverordnungen der Landesregierungen während der Corona-Pandemie diente § 32 IfSG.

Das IfSG war vor dem Frühjahr 2020 weitgehend unbekannt (Kießling 2020), zudem in seinem Schwerpunkt auf die Verhinderung, nicht jedoch auf die Bekämpfung einer bereits grassierenden Pandemie gerichtet. So waren Regelungen zur Absonderung von

Personen im Gesetz vorgesehen, Maßnahmen wie die Schließung des Einzelhandels konnten jedoch nur auf eine in ihren Voraussetzungen und Folgen unbestimmte Generalklausel (§ 28 Abs. 1 IfSG) gestützt werden. Dieser Umstand führte bis in den November 2020 hinein zu umfangreicher Kritik aus Rechtsprechung und Rechtswissenschaft. Im Laufe der Pandemie passten die Gesetzgebungsorgane die Rechts-

.....

*Der Rechtsstaat  
ist nicht „außer Kraft“  
gesetzt worden*

.....

grundlagen für Bekämpfungsmaßnahmen wiederholt an und schrieben bis Dezember 2022 immer engere Vorgaben für Bekämpfungsmaßnahmen in das IfSG, das von März 2020 bis Dezember 2022 neunzehnmal verändert wurde. Die Gesetzgebungsverfahren wurden zwar außergewöhnlich schnell, aber in den üblichen legislativen Formen durchgeführt.

Von Beginn an kontrollierten die Verfassungs- und Verwaltungsgerichte die Bekämpfungsmaßnahmen. In mehr als 2.200 Entscheidungen zwischen März

2020 und Dezember 2022 wurden die Bekämpfungsmaßnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit Verfassung und IfSG untersucht, zu einem großen Teil in Eilverfahren in wenigen Tagen. Immer wieder wurden Rechtsverordnungen von den Gerichten aufgehoben. So setzte das Bundesverfassungsgericht bereits Ende April 2020 eine Rechtsverordnung des Landes Niedersachsen außer Vollzug, die ausnahmslos Zusammenkünfte in Kirchen, Moscheen und Synagogen verbot (BVerfG, B. v. 29.04.2020, 1 BvQ 44/20), und drängte auf eine Einzelfallprüfung. Der Beschluss hielt die Landesregierungen nachdrücklich zu weiterer Differenzierung bei den Grundrechtseinschränkungen an.

Auch schränkten Gerichte immer wieder die Anwendung der Bekämpfungsmaßnahmen ein, zugunsten grundrechtlicher Freiheit. Als die Regierung des Freistaats Bayern im März 2020 verfassungsrechtlich fragwürdige Ausgangsbeschränkungen verhängte, sorgte das Verwaltungsgericht München zunächst für die Wahl der richtigen Handlungsform (B. v. 24.03.2020, M 26 S 20.1252), später schränkte der Verwaltungsgerichtshof München die

Nicht nur die „Bundesnotbremse“ wurde gerichtlich kontrolliert.

© picture alliance / Geisler-Fotopres



Ausgangsbeschränkung stark ein (B. v. 09.04.2020, 20 NE 20.663, Rn. 47–49).

Auch wenn das Bundesverfassungsgericht für seine Entscheidung zu den Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen der Bundesnotbremse im Oktober 2021 (BVerfG, B. v. 19.11.2021, 1 BvR 781/21 u. a.) breit kritisiert wurde, lässt sich auch im Frühjahr 2023 bilanzieren, dass die rechtsstaatliche Kontrolle der Landesregierungen durch die Verwaltungs- und Verfassungsgerichte in der Corona-Pandemie funktionierte (im Herbst 2020 Gallon/Mangold 2020). Der Rechtsstaat ist also nicht „außer Kraft“ gesetzt worden. Rechtsstaatliche Verfahren fanden, wenn auch angepasst an die außerordentlichen Umstände der Pandemie, weiterhin Anwendung. Umfangreiche rechtsstaatliche Kontrolle am Maßstab insbesondere der Verfassung führten zur Einhegung allzu weitreichender Grundrechtsbeschränkungen.

### **Grundrechte in der Pandemie: Verfassungsrechtliche Schutzverpflichtung, Freiheits- und Gleichheitsrechte**

Maßstab für die Verwaltungs- und Verfassungsgerichte waren neben den Vorgaben des IfSG vor allem die Grundrechte aus der Verfassung. Das Grundgesetz enthält verschiedene Arten von Grundrechten. Den Schwerpunkt bilden Freiheitsrechte, die den Staat zur Achtung von individuellen Freiheiten verpflichten und vor ungerechtfertigten Eingriffen des Staates schützen. Die besonderen Freiheitsrechte, wie etwa Versammlungsfreiheit, Religionsfreiheit oder Berufsfreiheit, und das Auffanggrundrecht der Allgemeinen Handlungsfreiheit schützen alle denkbaren Interessen. Daneben treten Gleichheitsrechte, die den Staat zur Gleichbehandlung verpflichten und Diskriminierung sowie staatliche Willkür verbieten. In ständiger Rechtsprechung entnimmt das Bundesverfassungsgericht den Grundrechten zudem sogenannte Schutzpflichten, die den Staat – wie der Begriff schon sagt – zum Schutz von Personen verpflichtet, insbesondere zum Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG).

In der Pandemie waren all diese Grundrechtsdimensionen von Bedeutung. Die Bekämpfungsmaßnahmen schränkten unterschiedliche Freiheitsrechte ein. Gerechtfertigt wurden diese Einschränkungen mit der Pflicht des Staates zum Schutz von Leben und Gesundheit (Kingreen 2022, 107–111). Bei der Konzeption differenzierter Bekämpfungsmaßnahmen spielten

Gleichheitsrechte eine große Rolle. Insgesamt wurde die Bedeutung des Schutzes relationaler Freiheiten sichtbar, also von grundrechtlich geschützten Beziehungen zwischen Menschen (Mangold 2021, 14–17).

Die verschiedenen Grundrechtsdimensionen standen nicht konfliktfrei nebeneinander. Die Freiheitsrechte befanden sich vor allem in Konflikt mit der verfassungsrechtlichen Schutzpflicht für das Leben (Günther/Volkman 2022). Der Schutz des hohen Gutes des Lebens musste mit anderen grundrechtlich geschützten Freiheiten abgewogen werden (Kingreen 2020). Die Verfassung als Rahmenordnung entscheidet diesen Konflikt nicht abschließend, sondern lässt in der Regel Raum für politischen Interessenausgleich, auch in ungewissen Situationen (Schönberger 2020).

Während die Landesregierungen ihre Schutzpflichten mitunter vernachlässigten, etwa bei Vorkkehrungen zum Schutz von Schüler\*innen, kamen die Gesetzgebungsorgane den Schutzverpflichtungen überwiegend nach. Das Bundesverfassungsgericht stellte jedoch Ende 2021 fest, dass die Gesetzgebungsorgane verpflichtet sind, gesetzliche Regelungen für die Triage festzuschreiben, um Menschen mit Behinderung vor Diskriminierungen zu schützen (B. v. 16.12.2021, 1 BvR 1541/20).

Die freiheitsrechtliche Bilanz ist durchwachsen. Auf der einen Seite sicherten die Gerichte die Entfaltung grundrechtlich besonders geschützter Freiheiten wie der Religionsfreiheit und der Versammlungsfreiheiten vor unverhältnismäßigen Eingriffen. Andererseits ging



© picture alliance / Norbert Schmidt

Die freiheitsrechtliche Bilanz ist durchwachsen, insbesondere die Rechte vulnerabler Personengruppen sind nicht ausreichend geschützt worden. 97-jährige Seniorin in einem Besuchscontainer ihres Altenheims.

die Abwägung zwischen Freiheitsentfaltung und Lebensschutz oftmals zu Lasten der Freiheitsentfaltung aus, etwa bei den weitreichenden Besuchsverboten in Krankenhäusern, Pflege- und Altenheimen. In Anbetracht unsicherer künftiger Pandemieentwicklung zu Beginn der Omikron-Welle im Herbst 2021 erklärte das Bundesverfassungsgericht die extrem umstrittenen nächtlichen Ausgangsbeschränkungen der sogenannten Bundesnotbremse für verfassungsgemäß (BVerfG, B. v. 19.11.2021, 1 BvR 781/21 u. a.; die Autorin Mangold wirkte als Prozessvertreterin für eine von der Gesellschaft für Freiheitsrechte initiierte Verfassungsbeschwerde gegen die nächtlichen Ausgangsbeschränkungen an diesem Verfahren mit [Az. 1 BvR 805/21], der Autor Gallon unterstützte die Vorbereitung des Schriftsatzes).

Die Gleichheitsrechte entfalteten in ihrer Funktion als verfassungsrechtliches Willkürverbot umfangreiche Wirkung und zwangen die Regierungen zu Differenzierung der Maßnahmen und detaillierter Begründung. In der Pandemie wurde auch deutlich, dass sich gleiche Maßnahmen auf unterschiedliche Menschen unterschiedlich auswirken können. Die Operationalisierung der Gleichheitsrechte für den Schutz intersektional benachteiligter und von staatlichen Maßnahmen besonders betroffener Menschen bedarf weiterer Aufmerksamkeit (Mangold 2021, 27–29).



**Johannes Gallon** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Europarecht der Europa-Universität Flensburg.



**Prof. Dr. Anna Katharina Mangold**, LL.M. (Cambridge), ist Professorin für Europarecht an der Europa-Universität Flensburg.

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter:  
DOI <https://doi.org/10.46499/2193.2740>

### Fazit: Ein funktionierender Rechtsstaat im Krisenmodus

Die Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland hat den Stresstest der Pandemie überwiegend bestanden. In rückblickender Perspektive zeigt sich, dass die Grundrechte vulnerabler oder intersektional betroffener Menschen in der Pandemie nicht immer ausreichend geachtet wurden. Die Abwägung zwischen Freiheitsrechten und Schutzverpflichtungen bleibt in ihrem Kern eine politische Entscheidung. Auch wenn sich bei dieser Abwägung sowie bei der Verarbeitung von unsicheren, dynamischen und komplexen Wissensbeständen die zentrale Rolle der Regierungen zeigte, haben es die Verwaltungs- und Verfassungsgerichte unter den besonderen Bedingungen der Pandemie in hoher Geschwindigkeit vermocht, die Einhaltung von Gesetzen und Verfassung zu kontrollieren.

### LITERATUR

Gallon, Johannes 2021: Informeller Föderalismus statt öffentlicher Deliberation. Verfassungsblog (9.2.2021), <https://verfassungsblog.de/informeller-federalismus-statt-offentlicher-deliberation/>

Gallon, Johannes/Mangold, Anna Katharina 2020: Rechtstaatliche Immunabwehr. Verfassungsblog (31.10.2020), <https://verfassungsblog.de/rechtsstaatliche-immunabwehr>

Günther, Klaus/Volkman, Uwe (Hg.) 2022: Freiheit oder Leben. Berlin.

Kersten, Jens/Rixen, Stephan 2022: Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise. München.

Kießling, Andrea 2020: Coronavirus, Masern und die Grundrechte. Verfassungsblog (2.3.2020), <https://verfassungsblog.de/coronavirus-masern-und-die-grundrechte/>

Kingreen, Thorsten 2020: Whatever it takes? Verfassungsblog (20.03.2020), <https://verfassungsblog.de/whatever-it-takes/>

Kingreen, Thorsten 2022: Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Bedeutungsdimensionen und Wandlungen eines Grundrechts. In: Günther/Volkman, S. 103–123.

Mangold, Anna Katharina 2021: Relationale Freiheit. Grundrechte in der Pandemie. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 80 (2021), S. 7–35.

Münkler, Laura 2021: Nothing else matters. Wem Gehör schenken in der Corona-Krise? In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts neue Fassung, 69, S. 535–553.

Schönberger, Sophie 2020: Die Stunde der Politik. Verfassungsblog (29.3.2020), <https://verfassungsblog.de/die-stunde-der-politik/>



WOCHENSCHAU  
VERLAG

NEU



Demokratie gegen Menschenfeindlichkeit  
1/2023

### (De)Legitimationen von Wissen

Ob bei Klimawandel, Krieg oder Pandemie: Wissenschaft wird immer wieder in Frage gestellt und delegitimiert – sei es durch wissenschaftsexterne extreme Akteur\*innen oder sogar durch Mitglieder des Wissenschaftsbetriebs selbst. Doch bei aller Delegitimierung wird Wissenschaft auf der anderen Seite vermehrt zentrale Kategorie politischer Diskurse.

Diese Ausgabe der ZDgM beschäftigt sich mit den vielfältigen Problemen und Herausforderungen für Wissenschaftsbetrieb, Demokratie, (politische) Bildung und Zivilgesellschaft, die mit der Infragestellung und Verabsolutierung von wissenschaftlichem Wissen einhergehen, sowie der Frage, was dagegen unternommen werden kann.

Bestellnr.: zdgm1\_23, 184 S., € 28,00

PDF ISBN 978-3-7566-0064-9, € 26,99

**Nachweis der Zitate in der Reihenfolge des Abdrucks im Heft:** H.-J. **Papier**, in: taz, 16.5.2020 | R. **Schlott**, in: Berliner Zeitung, 31.12.2022 | J. **Hamed**, in: Frankfurter Rundschau, 18.1.2021 | Ch. **Breuer**, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2023/heft/1/beitrag/polykrise-als-gefangenendilemma.html> | P. **Wiedemann**, in: Berliner Zeitung. Coronadebatte 5.1.2023 | W. **Schäuble**, in: Neue Westfälische, 21.8.2020 | S. **Harbarth**, Interview in: Redaktionsnetzwerk Deutschland, 10.10.2020 | M. **Haspelmath**, in: Berliner Zeitung. Coronadebatte 18.12.2022 | A. **Tooze**, <https://www.zeit.de/2022/29/krisenzeiten-krieg-ukraine-oel-polykrise> | A. **Laschet**, in: Die Zeit, 26.1.2023 | J. **Schmidt-Chanasit**, in: Berliner Zeitung. Coronadebatte 24.12.2022 | A. **Przeworski**, in: ders.: Krisen der Demokratie, Berlin 2020, S. 18 | N. **Markard**, Interview in: Deutschlandfunk, 4.1.2021 |

**Coverbild:** © photoschmidt – stock.adobe.com

# POLITIKUM

## Impressum

Erscheint im 9. Jahrgang in der Nachfolge der Zeitschrift „politische Bildung“ als Vierteljahrszeitschrift des Wochenschau Verlags.

### Verleger

Bernward Debus, Dr. Tessa Debus

### Herausgeber\*innen

Prof. Dr. Sabine Achour, [achour@zedat.fu-berlin.de](mailto:achour@zedat.fu-berlin.de)

Prof. Dr. Hans-Jürgen Bieling, [hans-juergen.bieling@uni-tuebingen.de](mailto:hans-juergen.bieling@uni-tuebingen.de)

Prof. Dr. Peter Massing, [massingr@zedat.fu-berlin.de](mailto:massingr@zedat.fu-berlin.de)

Prof. Dr. Stefan Schieren, [stefan.schieren@ku-eichstaett.de](mailto:stefan.schieren@ku-eichstaett.de)

Prof. Dr. Ina Schildbach, [ina.schildbach@oth-regensburg.de](mailto:ina.schildbach@oth-regensburg.de)

Prof. Dr. Johannes Varwick, [johannes.varwick@politik.uni-halle.de](mailto:johannes.varwick@politik.uni-halle.de)

Dieses Heft wurde federführend herausgegeben von:  
Peter Massing

### Beirat

Prof. Dr. Gabriele Abels (Univ. Tübingen), Prof. Dr. Uwe Andersen (Univ. Bochum), Prof. Dr. Anja Besand (TU Dresden), Prof. Dr. Gotthard Breit (Univ. Magdeburg), Prof. Dr. Thorsten Faas (FU Berlin), Prof. Dr. Sven Bernhard Gareis (Univ. Münster), Prof. Dr. Wilhelm Knelangen (Univ. Kiel), Prof. Dr. Sabine Kropp (FU Berlin), Prof. Dr. Bernd Ladwig (FU Berlin), Prof. Dr. Stephan Lessenich (Univ. München), Prof. Dr. Andreas Nölke (Univ. Frankfurt/M.), Prof. Dr. Monika Oberle (Univ. Göttingen), Prof. Dr. Kerstin Pohl (Univ. Mainz), Prof. Dr. Lothar Probst (Univ. Bremen), Prof. Dr. Marion Reiser (Univ. Jena), Prof. Dr. Armin Schäfer (Univ. Münster), Prof. Dr. Norman Weiß (Univ. Potsdam), Prof. Dr. Wichard Woyke (Univ. Münster)

### Verlag und Vertrieb

WOCHENSCHAU VERLAG, Dr. Kurt Debus GmbH, Eschborner Landstr. 42-50, 60489 Frankfurt/M. Gesamtherstellung: Wochenschau Verlag • [www.wochenschau-verlag.de](http://www.wochenschau-verlag.de)

### Aboservice / Heftbestellungen

Abonnementbestellungen: [www.politikum.org](http://www.politikum.org),

Tel.: 069/7880772-0, [politikum@wochenschau-verlag.de](mailto:politikum@wochenschau-verlag.de)

Bestellungen von Einzelheften: [wochenschau@brocom.de](mailto:wochenschau@brocom.de),

Tel.: 07154/1327-30

### Bezugsbedingungen

Es erscheinen 4 Hefte jährlich. Preise: Einzelheft € 12,80; Jahresabopreis € 48,00; Jahresabopreis für Studierende und Referendare € 24,00; alle Preise zzgl. Versandkosten. Kündigung 8 Wochen (30. April bzw. 31. Oktober) vor Ende des aktuellen Abrechnungszeitraums. Bankverbindung für Überweisungen: Volksbank Weinheim, IBAN DE59 6709 2300 0001 2709 07, BIC GENODE61WNNM. Lieferung gegen Rechnung oder Lastschrift

### Anzeigen

Wochenschau Verlag, Tel.: 069/78807720, Fax: 069/7880772-25, [anzeigen@wochenschau-verlag.de](mailto:anzeigen@wochenschau-verlag.de)

Der Zeitschrift liegt eine Verlagsbeilage bei.

© WOCHENSCHAU VERLAG, Frankfurt/M.

Alle Beiträge sind gesetzlich geschützt. Kein Teil dieser Zeitschrift darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie oder einem anderen Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages – außer in den gesetzlich vorgesehenen Ausnahmen – reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet werden. Zuwiderhandlungen werden strafrechtlich verfolgt.

ISSN 2364-4737 (Print) • ISSN 2701-1267 (Online)

Digitale Ausgaben: ISBN 978-3-7566-0057-1 (PDF)

DOI <https://doi.org/10.46499/2193>

[www.politikum.org](http://www.politikum.org)

[www.facebook.com/ZeitschriftPolitikum](https://www.facebook.com/ZeitschriftPolitikum)

# Weitere lieferbare Hefte



www.politikum.org