

Jens Kersten/Stephan Rixen

Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise

Inhaltverzeichnis

| | |
|--|-----|
| Vorwort | 5 |
| I. Einleitung | 9 |
| II. Der Weg in die Krise | 17 |
| 1. SARS-CoV-2 und COVID-19 | 17 |
| 2. Pandemie und Staat | 20 |
| 3. Social Distancing oder Physical Distancing? | 22 |
| III. Krisenmodus | 27 |
| 1. Ausnahmezustand? | 27 |
| 2. Notstandsverfassung | 33 |
| 3. Die infektionsschutzrechtliche Generalklausel | 36 |
| IV. Grundrechte | 45 |
| 1. Verhältnismäßigkeit | 45 |
| 2. Pandemiemaßnahmen | 52 |
| 3. Suspendierung von Grundrechten? | 58 |
| V. Sozialstaat | 67 |
| 1. Gesundheitsrisiken und Infrastrukturen | 67 |
| 2. Triage | 73 |
| 3. Impfpflicht und Immunitätsnachweis | 83 |
| VI. Parlament | 95 |
| 1. Wahlkampf und Wahlen | 95 |
| 2. Notausschuss oder virtuelles Parlament? | 100 |
| 3. Opposition | 106 |
| VII. Regierung und Verwaltung | 111 |
| 1. Föderalismus | 113 |
| 2. Durchregieren? | 121 |
| 3. Gerichtliche Kontrolle | 128 |

| | |
|--|-----|
| VIII. Europäische Union | 135 |
| 1. Akteurin in der sanitären Krise | 135 |
| 2. Ökonomische Folgen | 138 |
| 3. Internationale Verantwortung | 140 |
| IX. Wege aus der Krise | 143 |
| Anmerkungen | 151 |
| Literaturverzeichnis | 169 |
| Zu den Autoren | 181 |

I. Einleitung

Wie bewältigt der Verfassungsstaat die Corona-Krise? Kann er sein freiheitliches, soziales, rechtsstaatliches und demokratisches Verfassungsversprechen in der Pandemie halten? Diese Frage stellen sich seit Mitte März 2020, als freiheitsbeschränkende Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie ergriffen wurden, die über Wochen zu immer drastischeren Grundrechtseingriffen führten. Seit Anfang Mai 2020 wird über die richtige „Exit“-Strategie gestritten, eine Kontroverse, die wesentlich um das Ausmaß der „Lockerungen“ kreist, ein Begriff aus dem Strafvollzugsrecht, der die punktuelle Aufhebung des behördlichen Gewahrsams umschreibt (§ 11 StVollzG, Art. 13 BayStVollzG). Da die Lockerungen jederzeit ausgebaut oder rückgängig gemacht werden können, ist ein gesellschaftlicher Schwebenzustand zwischen reduzierter Freiheit und gedrosselter Unfreiheit, zwischen manifester Beschränkung und latentem Freiheitsverlust entstanden. Im kollektiven Bewusstsein sind eine zweite und dritte Pandemiewelle als reale Möglichkeit präsent. SARS-CoV-2 und COVID-19 konnten kaum buchstabiert werden, da stand der Alarmismus schon ganz weit vorne auf der politischen und vor allem der staatsrechtlichen Agenda. Je länger die Krise andauerte, umso mehr breitete sich die These aus, die Freiheitsbeschränkungen seien eine etatistische Verirrung sondergleichen. Neben dem Vorwurf, mehr oder weniger jeder Grundrechtseingriff sei unverhältnismäßig, gesellten sich Einschätzungen, die die Legitimität der Maßnahmen viel grundsätzlicher in Frage stellten. Die Corona-Krise führe – so hieß es und heißt es – in einen totalitären Ausnahmezustand,¹ der ein quasi-apokalyptischer²

Vorschein des Abschieds von der verfassungsstaatlichen Demokratie sei.

Nun, die Krise dauert an, und wir leben immer noch in einer Demokratie, nicht in einer von Virologen geführten „Virolokratie“. Kein politisch Verantwortlicher – nicht Markus Söder, nicht Armin Laschet, nicht Angela Merkel – will mit Notverordnungen das Grundgesetz oder eine Landesverfassung aus den Angeln heben. Nirgendwo, weder auf Bundes- noch auf Landesebene, recyceln furchtbare Juristen das Ermächtigungsgesetz von 1933.³ Die Verfassungsrechtswissenschaft ist auch nicht als intellektuelles Gesundheitsamt gefragt. Denn der Rechtsstaat ist nicht „schwer beschmutzt“, und es ist auch nicht so, dass die „rechtsstaatliche Hygiene [...] dringend wieder hergestellt werden [muss]“, weil „sonst [...] hier das größte Infektionsrisiko [droht].“⁴ Eine Bemerkung übrigens, die COVID-19-Infizierte, wenn sie nicht andere Sorgen hätten, auf die Idee bringen könnte, der akademische Betrieb sei in einer Parallelwelt sich selbst genügender Metaphernverliebtheit gefangen, in der nicht konkrete Menschen, sondern abstrakte Ideen gerettet werden müssen.

Schräge historische Analogien, die Lust an Untergangsfantasien und eine entsicherte Verdachtshermeneutik haben ihren Preis. Sie nehmen in Kauf, dass der Verfassungsstaat des Grundgesetzes in der Krise und über sie hinaus delegitimiert wird. Wer öffentlich denkt, erst recht, wer öffentlich in der Krise denkt, weiß, dass er oder sie „eingreifendes Denken“⁵ praktiziert, also eine Kritik, die folgenreich sein will, indem sie die „große Macht“⁶ der öffentlichen Meinung aktiviert. Der Grundirrtum dieser alarmistischen Kritik, für die nur das Denken in dramatisierenden Überspitzungen als Denken gilt, ist ihr reduziertes Bild des Verfassungsstaats. Ihn – so ließe sich die Kritik auf den Punkt bringen – als entfesselten biopolitischen Leviathan zu imaginieren, verdeutlicht, wie konsequent hier das Proprium des Verfassungsstaats verfehlt wird.

Das Grundgesetz konstituiert einen Verfassungsstaat, für den die Würde des Menschen in seiner Pluralität (Art. 1 Abs. 1 GG) Grund und Grenze politischer Herrschaft ist.⁷ Das ist nicht peinliche Humanitätsduselei, sondern ein anthropologisch gehaltvolles Verfassungsversprechen. Gemeint ist die Würde aller Menschen, und zwar die Würde von wirklichen Menschen mit wirklichen Problemen: Menschen mit ihrer Freude und Hoffnung, ihrer Trauer und Todesangst, ihren Alltagsorgen und Lebensbedrängnissen, ihrem kleinen privaten Glück, allem Scheitern und Gelingen, dem Wunsch, Spuren zu hinterlassen, und der von Hannah Arendt beschriebenen Sehnsucht, gehört und gesehen zu werden.⁸ Das Versprechen der Würde – „archimedische[r] Punkt der Rechtsordnung“⁹ – führt in deren politische Ausgestaltung eine „ethische Unruhe“¹⁰ (Günter Dürig) ein. Sie gewährleistet die „ethische Imprägnierung“¹¹ (Jürgen Habermas) des nur scheinbar Banalen, das in der Perspektive des Würdeversprechens als basale Bedingung des Lebens eben dieser Menschen wahr- und ernstgenommen werden muss – von Verfassungsrechts wegen. Deshalb zählt zu den ideellen Implikaten der Menschenwürde-Garantie nicht ohne Grund der Satz „Der Staat ist um des Menschen willen da“, der im ersten Entwurf des Grundgesetzes als Artikel 1 Absatz 1 firmierte.¹² Der Staat darf, ja muss, indem er Probleme löst, die aus dem menschlichen Zusammenleben auch in der Corona-Krise resultieren, um der Menschen willen da sein. Grundrechte wollen das nicht verhindern, denn Grundrechtsschutz und Staatsaufgabenerfüllung sind im Verfassungsstaat aufeinander verwiesen. Der Verfassungsstaat des Grundgesetzes ist keine selbstzufrieden um sich kreisende Grundrechtsschutzanstalt,¹³ die jeder Freiheitsbeschränkung als vermeintlich erstem Schritt in den Abgrund der Diktatur entgegentreten müsste.

Was allzu leichtgänglich als menschenrechtsfeindlicher Ausnahmezustandsstaat desavouiert wird, erleben jene, die –

etwa als Kleinunternehmer, Soloselbständige, free lancer im Kultur- und Medienbereich und auch als auf Kurzarbeit gesetzte Arbeitnehmer/innen – um ihre wirtschaftliche Existenz und vielleicht zugleich auf Intensivstationen um ihre vitale Existenz bangen, am eigenen Leib als handlungsfähigen Sozialstaat, dessen Wirksamkeitsvehikel das regulative, sozial absichernde Recht ist. Sie erfahren die „Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft“¹⁴, also die praktische Nützlichkeit des Verfassungsstaats, der „gutes Leben“ nicht machen, aber vielfach ermöglichen kann. Der Verfassungsstaat des Grundgesetzes ist Freiheit, Sicherheit und Solidarität gleichermaßen verpflichtet. Er ist Leistungs- und Rechtsstaat zugleich, „sozialer Rechtsstaat“ (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG) in einem.

Das macht Abwägungen unausweichlich. Abwägung – die verhältnismäßige Dosierung helfender und intervenierender Staatsgewalt – funktioniert auch in der Corona-Krise. Die vom utilitaristischen Folgenkalkül dominierte, aber durch die deontologische Letztsicherung der Menschenwürde-Garantie vor Beliebigkeit geschützte Abwägung ist der genuine Ort verfassungsstaatlicher Wahrheit. In der Feinregulierung von freiheitskonformer Nähe und gesundheitsschützender Distanz, in der, wenn nötig, „die physisch sozialen Kontakte zu anderen Menschen auf ein absolut nötiges Minimum“¹⁵ reduziert werden, spiegelt sich der Zielkonflikt zwischen dem vorsorgenden Sozialstaat und dem freiheitsverpflichteten Rechtsstaat, der, weil er stetig beide Perspektiven neu zusammenführt, Verfassungsstaat ist. Zielkonflikte sind im Verfassungsstaat an der Tagesordnung und kein Grund, die Nerven zu verlieren.

Wo die Ziele, gesundheitliche Sicherheit herzustellen und die dadurch gefährdete ökonomisch-soziale Teilhabe zu stärken, freiheitsschonend ausbalanciert werden, verwirklicht sich der Verfassungsstaat in der Abwägung. Dabei ist Abwägung kein „Freifahrschein“ und keine Blankovollmacht. Der Verfassungsstaat folgt nicht der Maxime „Not kennt

kein Gebot“. Vielmehr deutet sich in „What ever it takes“ meistens ein Abwägungsausfall an. Auch deshalb ist der Satz „Not kennt kein Gebot“ kein Satz des Grundgesetzes. Eine Notlage jenseits des Rechts – einen Ausnahmezustand in diesem Sinne – gibt es unter dem Grundgesetz nicht. Aber es gibt extreme Krisen, ja Not- und Notstandssituationen. Sie können – auf Zeit – zu schwierigen, aber differenzierten Abwägungen veranlassen. Die derzeitige Corona-Krise ist eine dieser Krisen. Krisen – also Lagen, die über das nach aller Erfahrung Übliche hinausgehen – sind Teil der Normalität moderner Gesellschaften. Allein die Existenz des Katastrophenschutzrechts zeigt, dass Unglücksfälle und eben auch Epidemien und Pandemien, die die üblichen Abläufe des Zusammenlebens massiv stören, zu den Normalitätsunterstellungen gehören, auf denen die gesamte Rechtsordnung aufbaut.¹⁶ Daher gestattet Art. 1 Abs. 1 S. 3 BayIfSG¹⁷ neben der Feststellung des Gesundheitsnotstands auch die Ausrufung des Katastrophenfalls. Die Krisenanfälligkeit moderner Gesellschaften ist ebenso normal wie ihre (auch in der Krise unvermeidliche) Abhängigkeit von wissenschaftlich-technischem Wissen und dem (gerichtlich kontrollierten) Primat der Exekutive bei der Krisenbewältigung. Das ändert nichts an den Belastungen, Härten, ja Zumutungen der Bewältigung der Corona-Krise. Es erinnert aber daran, dass „die moderne Gesellschaft selbst innerhalb der Krise nach ziemlich gewohnten Mustern funktioniert“¹⁸ (Armin Nassehi).

Was bedeutet das für die Rolle der Verfassungsrechtswissenschaft in der Corona-Krise? In erster Linie, dass sie sich – als handlungsorientierte Deutungsdisziplin, die sie ist – nicht dem „Rausch des Ausnahmezustands“¹⁹ überlassen darf. Das aber geschieht, wenn sie die imaginierte Gefahr der vorgeblichen Ausnahmelage stillschweigend zum Urmeter des eigenen Denkens macht, was zwangsläufig alle Deutungen verzerren muss. Das kann nur eine Verfassungsrechtswissenschaft vermeiden, die die normativen Bedingungen der

Krisennormalität reflektiert und sich hierbei einem entdramatisierenden Denkstil verpflichtet weiß. Deshalb ist und bleibt Odo Marquards Maxime richtig: „Vernünftig ist, wer den Ausnahmezustand vermeidet.“²⁰ Auch den Ausnahmezustand in den Köpfen, der zu immer neuen Exerzitien juristischen Scharfsinns verführt, die von dem Gefühl leben, Recht zu haben, ohne dass irgendein Problem, das Menschen in einer vielschichtigen Lage existenzieller Bedrohung haben, damit gelöst wäre. Damit darf sich eine an der Lebenswelt von Menschen interessierte Verfassungsrechtswissenschaft nicht zufrieden geben. Im Gegenteil: Sie muss gegen die „quasipubertäre Neigung [...], die Wirklichkeit lediglich unter Prinzipien und Totalentwürfen zu begreifen“ einen Problemzugriff positionieren, der in der Lage ist, „generelle Einsichten mit dem konkreten Einzelnen und mit den konkreten Entscheidungssituationen zu vermitteln und einzusehen, dass diese sich oft durch schwer reduzierbare Ambivalenzen auszeichnen und konsequenter Differenzierung bedürfen“²¹ (Jürgen Kocka).

Geboten ist deshalb ein kritisches, aber faires Denken, das den Verfassungsstaat und sein Recht nicht als Gegensatz von Krisenbewältigung und Recht begreift. Es kommt darauf an, den Verfassungsstaat des Grundgesetzes und sein Recht *in der Krise* – als krisenregulierendes Recht, als Krisenverfassungsrecht – zu begreifen, als ein Recht, das die Krise, immer wieder neu abwägend (und korrigierend), zwischen den Polen von Freiheit, Sicherheit und Solidarität für möglichst alle zumutbar bewältigt. Auch mithilfe des juristischen Denkstils entdramatisierender Differenzierung kann der Verfassungsstaat in der Corona-Krise zum Vorbild für den Modus der Bewältigung künftiger Krisen werden, die der Corona-Krise mehr oder weniger ähnlich sind.

Die Corona-Krise ist eine der vielen Bewährungsproben des Verfassungsstaats. Er wird sie mit allen derzeit noch nicht vollständig absehbaren Folgen bestehen, wenn er effektiv,

solidarisch und grundrechtssensibel handelt. Worauf es hierbei – ideell und institutionell – ankommt, möchte dieser Essay verdeutlichen.

II. Der Weg in die Krise

1. SARS-CoV-2 und COVID-19

Das SARS-CoV-2-Virus hat die globale Pandemie COVID-19 (Corona virus disease 2019) ausgelöst. Es handelt sich um ein Corona-Virus, das eng mit den Erregern der tödlichen SARS-Epidemie (Severe Acute Respiratory Syndrome) und der MERS-Epidemie (Middle East Respiratory Syndrome) verwandt ist.²² Das Virus enthält seine genetische Information in Form eines einzelsträngigen RNA-Moleküls. Es ist von einer fetthaltigen Schutzhülle umgeben, aus dem Spike-Proteine in Form eines Kranzes (corona) herausragen und ihm sein – auch für die Namensgebung – charakteristisches Aussehen geben. Wie jedes Virus ist auch SARS-CoV-2 für seine Vermehrung darauf angewiesen, eine (menschliche) Körperzelle zu infizieren, die ihm als Wirt dient. Bei einer Infektion dockt das Virus zunächst mit seinen Spike-Proteinen wie ein „Schlüssel“ an ACE-2-Rezeptoren an, die sich auf der Oberfläche der Wirtszelle befinden und wie ein „Schloss“ für den Eintritt des Virus in die Zelle fungieren.²³ Die so aktivierten Spike-Proteine lösen sodann die Verschmelzung der Virus-Schutzhülle mit der Membran der Wirtszelle aus. So gelangt das Virus in das Innere der Wirtszelle. Hier nutzt das Virus alle zellulären Prozesse, um sich zu vermehren und auf diese Weise neue Viruspartikel zu erzeugen. Sodann zerstört das Virus die Wirtszelle, sodass die vermehrten Viruspartikel im menschlichen Körper freigesetzt werden und neue Wirtszellen infizieren können. Auf diese Weise kommt es zu einer exponentiellen Vermehrung des Corona-Virus im gesamten Organismus. Das Immunsystem des Körpers

erkennt den Virus als Bedrohung. Es reagiert mit erhöhter Temperatur und Fieber. Dadurch werden im besten Fall alle von SARS-CoV-2 infizierten Zellen innerhalb weniger Tage eliminiert. Doch sicher ist dies nicht, denn die Beziehung zwischen Virus und Wirt folgt dem Modus der Evolution von Mutation und Selektion auf Seiten des Virus versus immunologischer Anpassung und Reaktion auf Seiten des Wirts.

SARS-CoV-2 ist also ein sich evolutionär optimierendes Virus, das sich nach dem aktuellen Stand der Erkenntnisse von einer genetisch instabilen Fledermausart auf den Menschen übertragen und an dessen Organismus angepasst hat.²⁴ Es gibt keinerlei Hinweise darauf, dass das Virus mittels gentechnischer Verfahren künstlich im Labor erzeugt wurde.²⁵ In bisher beispielloser globaler Kooperation von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern wurden in den vergangenen Monaten die Strukturen einzelner Komponenten des SARS-CoV-2-Virus aufgeklärt,²⁶ die molekularen Details für die Bindung und Aktivierung des Virus untersucht²⁷ und Virustests entwickelt.²⁸ Im Gegensatz zu anderen Viren, wie beispielsweise dem Influenza-Virus, vermehrt sich SARS-CoV-2 bereits effektiv im Rachenraum:²⁹ So können die Viruspartikel sehr leicht durch Husten und Speicheltropfchen freigesetzt werden. Dies hat in der Verbindung mit den im individuellen Einzelfall gegebenenfalls nur sehr leichten Symptomen einer Virusinfektion zu der sehr schnellen Ausbreitung des Corona-Virus beigetragen. Da das Corona-Virus eine Wirtszelle über das oben beschriebene Schlüssel-Schloss-Prinzip öffnet, scheint seine Ausbreitung im Menschen von dem Vorkommen des „Schlosses“ – also des ACE-2-Rezeptors – in Zellen und Organen abzuhängen. Diese ACE-2-Rezeptoren finden sich vor allem in Lungen-, Herz- und Darmzellen, was zu den klinischen Symptomen wie Lungenentzündung, Herz-Kreislauf-Problemen und Darminfektionen passt.³⁰ Damit wird nach den aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen im „Schloss“ der Zellen –

also den ACE-2-Rezeptoren – wiederum der Schlüssel für das medizinische Verständnis von COVID-19 gesehen: Es wird diskutiert, ob die sehr unterschiedlichen Schweregrade der Infektion und des Krankheitsverlaufs mit individuellen genetischen Unterschieden des ACE-2-Rezeptors zusammenhängen könnten³¹ und das mengenmäßige Vorkommen von ACE-2-Rezeptoren durch Vorerkrankungen, aber auch durch bestimmte Medikationen oder Lebensstile (z. B. Rauchen) beeinflusst wird.³² Darüber hinaus kann das Alter aufgrund von Vorerkrankungen oder der Schwächung des Immunsystems für den Infektions- und Krankheitsverlauf eine entscheidende Rolle spielen.³³ Auch bei Kindern kann es in Einzelfällen zu schweren Verläufen mit unklaren Entzündungssymptomen bis hin zum Tod kommen, deren Ursache derzeit noch unverstanden ist.³⁴ Unklar ist derzeit, wie lange nach einer überstandenen Infektion und Krankheit die Immunisierung individuell vorhält, sodass sich eine „Herdenimmunität“ entwickeln kann.³⁵ Denn wie soeben dargestellt, verfügt SARS-CoV-2 über ein hohes evolutionäres Potenzial, um die Immunabwehr des menschlichen Körpers zu „überlisten“ und sich immer wieder neu an das menschliche Immunsystem anzupassen. Dies zeigt sich auch darin, dass sich das SARS-CoV-2-Virus in den letzten Monaten genetisch deutlich verändert, also im evolutionären Modus von Mutation und Selektion weiterentwickelt hat.³⁶

Dies bedeutet: Zum einen lässt sich derzeit nicht klar sagen, wer zu einer „Risikogruppe“ gehört und in der weiteren evolutionären Entwicklung des Corona-Virus gehören wird. Zum anderen ist aufgrund des evolutionären Mutations- und Selektionsdrucks mit neuen Infektionswellen durch ein adaptiertes Virus im kommenden Herbst und Winter zu rechnen.³⁷ Dieses Phänomen ist zwar ebenfalls bei der Influenza bekannt: Das Influenza-Virus löst jedes Jahr mit neuen veränderten Virusstämmen eine globale Infektionswelle aus. Die alljährlich neu entwickelten Impfstoffe sind immer gegen

die vorherrschenden Virusstämme des jeweiligen Vorjahres gerichtet und damit nur selektiv effektiv. Doch am tiefergehenden Verständnis der Immunantwort auf SARS-CoV-2 und an der Entwicklung von Therapien und Impfstoffen gegen SARS-CoV-2 wird derzeit erst gearbeitet.³⁸ Hierbei ist ein detailliertes Verständnis der Struktur des Virus, der zellulären ACE-2-Rezeptoren sowie der ausgelösten Immunreaktion für die Entwicklung zielgerichteter Therapie- und Impfansätze gegen COVID-19 zentral. Daneben wird auch das sog. Repurposing von Medikamenten, die bereits für die Behandlung anderer Erkrankungen zugelassen sind, in klinischen Studien getestet. Bis Mitte Mai 2020 wurden weltweit 1.572 klinische Studien registriert.³⁹ Ob und wann ein Impfstoff für SARS-CoV-2 zur Verfügung steht, ist gegenwärtig noch vollkommen offen. Bei realistischer Betrachtung ist aber jedenfalls nicht vor Jahresbeginn 2021 mit wissenschaftlich und klinisch relevanten Erfolgen zu rechnen.⁴⁰ Die Corona-Pandemie wird also noch länger andauern.

2. Pandemie und Staat

Das Corona-Virus breitete sich sehr schnell zu einer weltweiten Pandemie aus:⁴¹ Erste Fälle einer SARS-CoV-2-Infektion wurden am 29. Dezember 2019 aus Kliniken in Wuhan gemeldet. Erste epidemiologische Untersuchungen wiesen eine Inkubationszeit von ca. 5 Tagen sowie eine Verdopplungszeit der Infektionen innerhalb von 7,4 Tagen nach. Am 11. März 2020 stuft die WHO COVID-19 als globale Pandemie ein. In Deutschland sind 174.355 Infektionen, 7.914 Todesfälle und 153.400 Genesungen⁴² und weltweit 4.434.653 Infektionen und 302.169 Todesfälle bestätigt (Stand 17. Mai 2020).⁴³ Nach der pandemischen Ausbreitung von COVID-19 in Europa, von der insbesondere Italien und Spanien besonders betroffen waren, wurden die innereuropäischen Grenzen

zunehmend geschlossen und der Flugverkehr weitgehend eingestellt. Die Bundesrepublik reagierte ab Mitte März 2020 mit einer ganzen Fülle von Maßnahmen, die mit Blick auf die solidarische Hilfe für Menschen und Wirtschaft, aber zugleich auch mit Blick auf die Einschränkung von grundrechtlich gewährtesteten Freiheitsrechten beispiellos waren und sind. Im Mittelpunkt der vom Bundesgesetzgeber erlassenen Regelungen standen: erstens die Verabschiedung eines Nachtragshaushalts 2020 in einem Gesamtvolumen von ca. 122,5 Milliarden Euro und der Möglichkeit der Kreditaufnahme von bis zu ca. 156 Milliarden Euro (Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG),⁴⁴ zweitens die umstrittene Novelle des Infektionsschutzgesetzes mit weitreichenden Verordnungsermächtigungen für den Bundesgesundheitsminister,⁴⁵ drittens die Sicherung der Krankenhausfinanzierung,⁴⁶ viertens die Regelung der Kurzarbeit,⁴⁷ fünftens das „Sozialpaket“ mit dem erleichterten Zugang zur sozialen Sicherung und der Anpassung des Elterngeldes,⁴⁸ und fünftens Abstimmungen des Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrechts auf die COVID-19-Pandemie.⁴⁹

Ebenfalls ab Mitte März 2020 haben alle Bundesländer auf der Grundlage des § 28 Abs. 1 und § 32 IfSG Allgemeinverfügungen bzw. Rechtsverordnungen erlassen, um der Übertragung des Corona-Virus beim Menschen vorzubeugen, Infektionen frühzeitig zu erkennen und ihre Weiterverbreitung zu verhindern (§ 1 IfSG):⁵⁰ Distanz- und Abstandsgebote von mindestens 1,5 Metern sollten im öffentlichen Raum eingehalten werden, um die Infektionsgefahr zu senken. Diese Corona-Verfügungen und Corona-Verordnungen der Länder führten zu Kontakt- bzw. Ausgangsbeschränkungen (in den Medien oftmals „Ausgangssperren“ genannt),⁵¹ die sich auch auf den eigenen Wohnraum bezogen. Sie untersagten umfassend alle Ansammlungen, Versammlungen und religiösen Zusammenkünfte. Die Länder verfügten die Schließung von Kitas, Schulen und Universitäten, von Betrieben, Geschäften