

Schriften des Praxis- und Forschungsnetzwerks  
der Hochschulen für den öffentlichen Dienst

14

Bernhard Frevel | Thomas Heinicke (Hrsg.)

# Managing Corona

Eine Bilanz zum Ende der Pandemie

2. Auflage



**Nomos**

Schriften des Praxis- und Forschungsnetzwerks  
der Hochschulen für den öffentlichen Dienst

herausgegeben von

Prof. Dr. Joachim Beck  
Prof. Dr. Jürgen Stember

Band 14

Bernhard Frevel | Thomas Heinicke (Hrsg.)

# Managing Corona

Eine Bilanz zum Ende der Pandemie

2. Auflage



**Nomos**



Onlineversion  
Nomos eLibrary

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7560-1485-9 (Print)

ISBN 978-3-7489-2021-2 (ePDF)

2. Auflage 2024

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2024. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

in den letzten Jahren hat das Coronavirus durch zahlreiche Regelungen und Verordnungen einen Großteil unseres Lebens bestimmt. Egal ob beruflich oder privat, die Einschränkungen waren in nahezu allen Lebensbereichen deutlich spürbar. Inzwischen liegt die Pandemie glücklicherweise hinter uns, doch Corona gehört nach wie vor zu unserem Alltag und ist noch immer ein aktuelles Thema.

In dem ersten Sammelband »Managing Corona«, der 2021 erschienen ist, wurden insbesondere der Beginn des Pandemiegeschehens und das politisch-administrative Krisenmanagement genauer untersucht. Zugleich wurde ein verwaltungswissenschaftliches Zwischenfazit zum Krisengeschehen gezogen.

Nach dem Ende der Pandemie ist es nun an der Zeit zu reflektieren. Der zweite Band beinhaltet daher eine breite interdisziplinäre Untersuchung des staatlichen Umgangs mit Corona unter juristischen, sozialwissenschaftlichen, wirtschaftswissenschaftlichen und psychologischen Gesichtspunkten. Die Themenvielfalt reicht von rechtlichen Aspekten der (mobilen) Telearbeit und Digitalisierungsfragen über ökonomische und psychologische Belastungen als Folge von Corona bis hin zu den Auswirkungen der Pandemie auf die Kriminalitätsentwicklung – um nur einige Beispiele zu nennen. Insgesamt geht es den Autorinnen und Autoren um eine Schlussbetrachtung und um die Leitfrage, welche Lehren Staat und Gesellschaft aus dem Umgang mit der Pandemie für künftige Krisen ziehen können.

Die Beiträge des Sammelbandes wurden erneut von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW (HSPV NRW) verfasst. Die Interdisziplinarität der Beiträge spiegelt nicht nur die Ausrichtung der HSPV NRW wider, die Publikation verdeutlicht einmal mehr unsere breite Expertise als Hochschule für den öffentlichen Dienst. Es freut mich sehr, dass wir einen wichtigen wissenschaftlichen Beitrag zu solch einem aktuellen Thema leisten.

Grundsätzlich hat sich der Öffentliche Dienst in der Krise gut bewährt, jedoch hat die Pandemie auch einige Schwächen und Defizite aufgezeigt. Ich bin mir sicher, dass dieser Sammelband einen wichtigen Teil zum

*Vorwort*

Aufarbeiten der Corona-Pandemie und zum Meistern zukünftiger Krisen beitragen wird.

Viel Spaß beim Lesen wünscht Ihnen

*Martin Bornträger*

Präsident der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW

# Inhaltsverzeichnis

*Bernhard Frevel und Thomas Heinicke*

Editorial: Corona – von Panik über Krise zu (anderer?) Normalität 11

*Ulrich Jan Schröder*

Die Bedeutung der Solidarität für rechtliche Maßnahmen zur  
Bewältigung der Corona-Pandemie 19

*Thomas Heinicke*

Die verfassungsrechtliche Rückbesinnung nach Ende der Corona-  
Pandemie – das neue alte »Normal«? 33

*Stefanie Haumer und Christoph Keller*

Rechtsstaatlichkeit in der Krise – Ein Rückblick auf die (pauschale)  
Einschränkung der Versammlungsfreiheit 43

*Tobias Brenner*

Versammlungsfreiheit unter gerichtlicher Kontrolle – eine  
(Zwischen-)Bilanz zur Zeit der Corona-Pandemie 55

*Anne Frankewitsch*

Der fragile Schutz von Versammlungen als Folge der Pandemie? 65

*Jakob Schirmer*

Bevölkerungsschutzrecht post corona – nach der Katastrophe ist vor  
der Katastrophe? 77

*Matthias Bode*

Wege ins Studium zu Zeiten der Pandemie – Corona als  
Herausforderung für Schulen und Hochschulen 87

*Hendrik Schoen*

Die Corona-Krise als Beschleunigungsfaktor für die Digitalisierung  
raumplanerischer Verfahren 101

*Inhaltsverzeichnis*

*Kathrin Birkenheuer und Simon Winzer*

Anhebung der Hinzuverdienstgrenzen in der gesetzlichen  
Rentenversicherung während der Corona-Pandemie: Auswirkungen  
auf den Arbeitsmarkt 113

*Lars Oliver Michaelis*

Rechtliche Aspekte der (mobilen) Telearbeit als Folge der Corona-  
Pandemie 125

*Karsten Schmid*

Und wieder eine Krise überlebt – Das Bürgerliche Gesetzbuch  
(BGB) im »Sturm« der Corona-Krise 139

*Maximilian Wormit*

Rechtsfragen der Rückforderbarkeit der »Soforthilfe-NRW 2020«  
– Zugleich eine Besprechung des Urteils des OVG Münster vom  
17. März 2023 (Az. 4 A 1986/22) 151

*Thomas Bode*

Sanktionsrecht nach der Pandemie – Konsequente Verfolgung oder  
Generalamnestie? 161

*Bernhard Frevel*

Managing Corona im deutschen Föderalismus. Strukturen und  
Legitimitätsprobleme 173

*Bernhard Rinke*

Managing Corona-Protests: Von Wirrungen und Irrungen des  
Demokratienschutzes 185

*Lutz C. Kaiser*

Public Nudging in der Pandemie. Erkenntnisse und Erweiterungen 197

*Bernhard Frevel*

Gesundheitspolitik im Spannungsfeld. Verstärkte Ungleichheiten  
und weitere Spaltung 211

*Bettina Franzke*

Die Chancengleichheit von Frauen und Männern in Zeiten der  
Pandemie: Rolle rückwärts oder zwei Schritte nach vorne? 223

*Henrique Ricardo Otten*

Migration und Integration in der Corona-Pandemie 237

*Gina Rosa Wollinger, Alexander Wollinger und Felix Bode*

Auswirkungen der Pandemie auf die Kriminalitätsentwicklung –  
Eine rückblickende Analyse einstiger Annahmen 249

*Sabine Rinck*

Digitalisierung – Chance verpasst? 261

*Götz Fellrath*

Das SORMAS-Debakel und die Lösung heißt Fax 273

*Laura-Ann Schmidt*

Von heute auf morgen in das Homeoffice – Wie tiefgreifend hat sich  
die Verwaltung transformiert? 283

*Markus Hilz*

Zusammenarbeit von WTG-Behörden und  
Altenpflegeeinrichtungen in der Corona-Pandemie 295

*Oliver Lerbs, Matthias Peistrup und Carsten Pohl*

Wirtschaftspolitische Lehren aus der »Corona-Rezession« für  
Nordrhein-Westfalen 309

*Deborah F. Hellmann und Julia Eversmann*

Stress, Burnout und fehlende Selbstwirksamkeitserwartungen als  
Folgen der COVID-19-Pandemie 321

*Stefan Hollenberg und Judith Heße-Husain*

Psychologische Perspektiven auf politische Entscheidungsfindung  
unter Unsicherheit und bürgerschaftliche Reaktionen in der  
Coronakrise: ein Rückblick unter Berücksichtigung aktueller  
weltpolitischer Entwicklungen

335

## Editorial: Corona – von Panik über Krise zu (anderer?) Normalität

*Bernhard Frevel<sup>1</sup> und Thomas Heinicke<sup>2</sup>*

Im Winter 2019/2020 trat das Corona-Virus<sup>3</sup> erstmals in China auf. Es verbreitete sich mit hoher Geschwindigkeit über die gesamte Welt und löste eine bislang so noch nie dagewesene globale Krise aus, auf die die verschiedenen Staaten ab dem Frühjahr 2020 mit unterschiedlichen Intensitäten und Schwerpunktsetzungen reagierten: Herunterfahren des öffentlichen Lebens (»Lockdown«) mit Schließungen von Schulen und Hochschulen, Kontaktreduzierungen – auch zu Kranken und Sterbenden, Hygieneregeln und hygienische Schutzmaßnahmen (»Maskenpflicht«), Ausbau des Gesundheitswesens, Entwicklung von Impfstoffen und Impfstrategien und anderes mehr. – Die Regierungen des Bundes und der Länder sowie die öffentliche Verwaltung standen vor nicht gekannten Herausforderungen, die Corona-Krise zu managen.

Ziemlich genau ein Jahr nach den weitgehenden Lockdown-Entscheidungen des Bundes und der Länder im März 2020 legten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW mit dem Buch »Managing Corona« eine erste verwaltungswissenschaftliche Zwischenbilanz vor.<sup>4</sup> Fragen des öffentlichen Rechts und des Zivilrechts wurden hier ebenso aufgegriffen wie sozial-, wirtschafts- und polizeiwissenschaftliche Themen. Es konnten grundlegende Probleme der staatlichen Gewaltenteilung ebenso analysiert werden wie spezifische

---

1 Bernhard Frevel, Dr. rer. soc. habil., ist Professor für Politikwissenschaft und Soziologie am Studienort Münster der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW an der Abteilung Münster und Privatdozent für Politikwissenschaft an der Universität Münster.

2 Thomas Heinicke, Dr. iur, LL.M. (UCT) ist Professor für Staats- und Europarecht am Studienort Münster der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW.

3 Corona bezeichnet eine Familie von Viren, COVID-19 steht für die Corona-Virus-Infektions-Krankheit (disease) mit 19 für das Entdeckungsjahr 2019, SARS-CoV-2 erfasst das schwere akute respiratorische Syndrom, das durch das Coronavirus ausgelöst wird; die 2 steht für die 2. Variante nach der SARS-CoV-Epidemie 2002. In dem vorliegenden Buch werden die Begriffe synonym verwendet.

4 Frevel/Heinicke (2021).

Herausforderungen z.B. im Kulturbereich. Das politisch-administrative Krisenmanagement der ersten Monate der Pandemie wurde betrachtet, Probleme identifiziert, Herausforderungen benannt. – Aber nach einem Jahr konnten nicht alle thematisierten Bereiche umfassend durchdrungen werden, da die Pandemie mit hoher Dynamik auch das Jahr 2021 und wenn auch mit weniger Krisenhaftigkeit 2022 und 2023 prägte.

Corona war ein Beschleuniger in vielerlei Hinsicht. Die Pandemie beschleunigte schon vorher bestehende Krisen, wie z.B. Veränderungen des Einzelhandels, der Gastronomie, des Kulturlebens in den Städten, beschleunigte bislang eher verzagt angegangene Veränderungsprozesse, wie z.B. die Digitalisierung im Bildungsbereich und der öffentlichen Verwaltung. Doch was ist aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht nicht nur wie im Vorgängerband an aktuellem Krisenmanagement interessant zu betrachten, sondern in einer etwas längeren Retrospektive festzustellen? Welche Veränderungen waren markant, wie haben sie Output, Outcome und Impact des Krisenmanagements geprägt? 50 Monate nach dem Ausbruch der Pandemie – und deren offiziellem Ende im Frühjahr 2023 – wird in diesem Buch erneut Bilanz gezogen: Was gelang? Welche Probleme gab es? Zeigt sich nachhaltiger Wandel? Welche Lehren können aus dem Umgang mit der Pandemie für künftige Krisen gezogen werden? – Um es schon hier vorwegzunehmen: Diese Bilanz fällt sehr ambivalent aus. Sowohl in der rechtswissenschaftlichen Betrachtung der Corona-Gesetzgebung und des Verwaltungshandelns wie auch in der sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Analyse von durch COVID beeinflussten Strukturen und Prozessen zeigen sich einerseits markante Veränderungen und Modernisierungen. Andererseits werden erhebliche politische, ökonomische und gesellschaftliche Problemlagen identifiziert.

Wie in der ersten Zwischenbilanz startet auch dieser Sammelband mit der rechtswissenschaftlichen Analyse.

Eines der Kernthemen der Pandemie war das Einfordern von Solidarität. Bürgerinnen und Bürger wurden angehalten, auf die Ausübung von Freiheiten zu verzichten, um Rücksicht auf vulnerable Gruppen zu nehmen. Im Beitrag von *Ulrich Jan Schröder* wird der Solidaritätsbegriff juristisch hinterfragt und seine *Bedeutung für rechtliche Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie* herausgearbeitet. Der Beitrag zeigt auf, dass die Bewahrung der Solidarität eine zentrale staatliche Aufgabe darstellt, die in der Corona-Pandemie strapaziert wurde.

Ausgehend von den staatlichen Aufgaben untersucht *Thomas Heinicke* die Rolle des Gesetzgebers in der Krise und erkennt eine starke Fokussierung auf

exekutive Verantwortlichkeiten, die sich maßgeblich auf die Einschätzungen von Expertinnen und Experten stützte, deren Einfluss die Grenze zur staatlichen Aufgabenwahrnehmung verwischte. Die Herabstufung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu einem Vertretbarkeitsmaßstab erschwerte den Rechtsschutz während der Pandemie. Nach deren Ende ist es Zeit für eine *verfassungsrechtliche Rückbesinnung auf das neue alte »Normal«*.

Besonders deutlich wurden die weitgehenden Grundrechtsbegrenzungen während der Pandemie im Versammlungsrecht, dem das Bundesverfassungsgericht attestiert, dass es konstituierend für die freiheitlich-demokratische Rechtsordnung ist. Mit den Beschränkungen der Versammlungsfreiheit während der Pandemie beschäftigen sich gleich drei Beiträge aus verschiedenen Perspektiven.

*Christoph Keller und Stefanie Haumer* untersuchen die Anforderungen an die *Rechtsstaatlichkeit in der Krise* und blicken auf die (*pauschale*) *Einschränkung der Versammlungsfreiheit* zurück. Sie behandeln die Frage der Zulässigkeit von Beschränkungen der Versammlungsfreiheit unter dem Blickwinkel der Verhältnismäßigkeit, wobei sie die Bedeutung der Herstellung praktischer Konkordanz aufzeigen.

Auch *Tobias Brenner* betrachtet die Möglichkeiten und Grenzen der Beschränkung der Versammlungsfreiheit, legt seinen Schwerpunkt allerdings auf die *gerichtliche Kontrolle der Versammlungsfreiheit*. Hierzu untersucht er einzelne versammlungsrechtliche Maßnahmen und zieht ausgehend von der judikativen Aufarbeitung der Corona-Pandemie eine (Zwischen-)Bilanz.

*Anne Frankewitsch* geht in ihrem Beitrag schließlich der Frage nach dem *fragilen Schutz von Versammlungen als Folge der Pandemie* nach. Sie untersucht, ob das Versammlungsgesetz NRW, das erst nach der Hauptphase der Pandemie in Kraft getreten ist, Auswirkungen auf die rechtliche Beurteilung von Versammlungen während der Corona-Pandemie gehabt hätte und stellt die Frage, ob die Pandemie Anlass für eine stärker sicherheitsorientierte Gesetzgebung geboten hat.

In Folge der Pandemie hat die Frage der Vorsorge für den Katastrophenfall eine besondere Bedeutung erfahren. *Jakob Schirmer* behandelt in seinem Beitrag die Pandemie aus Sicht des Bevölkerungsschutzrechts. Er meint, dass *nach der Katastrophe vor der Katastrophe* sei, und zeigt auf, dass in institutioneller, inhaltlicher und finanzieller Hinsicht Reformbedarfe bestehen.

Weitere Lehren und daraus abgeleitete Reformbedarfe zieht *Matthias Bode*. Er untersucht *Wege ins Studium zu Zeiten der Pandemie* und analysiert die Folgen der Corona-Pandemie für den Übergang von der Schule zur

Hochschule. Er bewertet die Auswirkungen der Pandemie auf verschiedene Zugangsarten zur Hochschule. Hierbei deckt er strukturelle Ungleichheiten auf, die aus seiner Sicht kaum ausgleichsfähig sind.

Die Corona-Pandemie hat in vielen Bereichen des Rechts Veränderungen angestoßen, die über das Ende der Pandemie hinausdauern. Dieser Themenkomplex wird in mehreren Beiträgen behandelt.

*Hendrik Schoen* untersucht in seinem Beitrag die *Corona-Krise als Beschleunigungsfaktor für die Digitalisierung raumplanerischer Verfahren*. Er behandelt darin die Frage, ob die während der Pandemie getroffenen Digitalisierungsschritte zur Öffentlichkeitsbeteiligung sowie zur Beteiligung der Träger öffentlicher Belange im Bereich der Raumplanung dauerhaft implementiert wurden.

Ebenfalls unter dem Fokus der Bewertung einer gesetzgeberischen Veränderung beschäftigen sich *Kathrin Birkenheuer* und *Simon Winzer* in ihrem Beitrag mit der *Anhebung der Hinzuverdienstgrenzen in der gesetzlichen Rentenversicherung während der Corona-Pandemie*. Mit dieser Novellierung wollte der Gesetzgeber insbesondere (früh)verrentete Pflegekräfte für den Arbeitsmarkt zurückgewinnen. Im Rahmen der Analyse wird die Effektivität der Maßnahme kritisch bewertet.

Die Pandemie hatte auch auf den Arbeitsalltag der Menschen große Auswirkungen, viele Beschäftigte fanden sich plötzlich im »Homeoffice« wieder – oftmals ohne Beachtung der arbeits- und dienstrechtlichen Implikationen. Mit dem Fokus auf das öffentliche Dienstrecht befasst sich *Lars Oliver Michaelis* in seinem Beitrag mit den *rechtlichen Aspekten der (mobilen) Telearbeit als Folge der Corona-Pandemie*. Er analysiert die rechtlichen Vorgaben zur Telearbeit und stellt die gesetzgeberische Neuregelung für das nordrhein-westfälische Beamtenrecht vor.

Die Pandemie hat nicht nur in zahlreichen Rechtsgebieten Veränderungen angestoßen, sondern auch erhebliche Auswirkungen im Wirtschaftsverkehr gehabt, die vielen Menschen finanzielle Einbußen beschert haben.

*Karsten Schmid* geht in seinem Beitrag der Frage der Krisenfestigkeit des Bürgerlichen Gesetzbuchs nach. *Das BGB im Sturm* untersucht die gesetzgeberischen Eingriffe in das Zivilrecht sowie die Rechtsprechung zu pandemiebedingten Leistungsstörungen sowie zum Wegfall der Geschäftsgrundlage und diskutiert deren Tragfähigkeit auch für den nächsten Krisenfall.

Mit dem Blick auf die Kompensation von Einbußen durch staatliche Soforthilfen beleuchtet *Maximilian Wormit* in seinem Beitrag *Rechtsfragen der Rückforderbarkeit der »Soforthilfe-NRW 2020«* für Wirtschaftstreibende, bei dem es im Nachgang zur Auszahlung zu zahlreichen Rückforderungen

von Überzahlungen gekommen ist. Er untersucht die rechtliche Konstruktion der Subvention und bespricht eine aktuelle Entscheidung des OVG Münster mit bundesweiter Signalwirkung.

Mit Blick auf das *Sanktionenrecht nach der Pandemie* stellt *Thomas Bode* die Frage nach der Rechtfertigung der weiteren Sanktionierung pandemiespezifischer Straftaten und Ordnungswidrigkeiten und diskutiert die Optionen der *konsequenten Verfolgung oder einer Generalamnestie*. Hierbei orientiert er sich an Begründungsmustern, warum der Staat bestraft.

Wie kaum ein anderes Problem stellte die Pandemie die Regierungen und Parlamente so kurzfristig schnell, mittelfristig dauernd und langfristig fortwährend vor eine komplexe Herausforderung. Die auf Bund, Länder und Kommunen verteilten legislativen und exekutiv-normativen und exekutiv-administrativen Kompetenzen mussten schnell koordiniert werden. Wie dies unter den Bedingungen des deutschen Föderalismus geschah und welche Legitimitätsprobleme damit verbunden war, diskutiert *Bernhard Frevel* und eröffnet damit den Bereich der sozialwissenschaftlichen Analysen.

Die Thematik der Legitimitätsprobleme greift *Bernhard Rinke* auf. Er analysiert die Corona-Proteste der sog. Corona-Leugner und deren Verbindung zu Rechtsextremisten und Reichsbürgern. Die Verfassungsschutzbehörden diagnostizierten in dem Protest (der sich auch auf andere politische Bereiche ausdehnt) ein neues Problemfeld: die Verfassungsschutzrelevante Delegitimierung des Staates. Ob und wie dieses Problemfeld besteht, politikwissenschaftlich einzuordnen ist und welche Herausforderungen diagnostiziert werden, wird in diesem Beitrag diskutiert.

Die Suche nach und Hoffnung auf Legitimität und gesellschaftliche Akzeptanz des Corona-Managements beeinflusst auch die gewählten Steuerungsinstrumente. Neben die Bürger:innen verpflichtenden Gesetzen und Verordnungen, die dann auch vielfach Gegenstand des Protests wurden, wurde das *Public Nudging* eingesetzt, ein Mittel, bei dem mit Informationen, Anregungen und Hinweisen das Verhalten der Menschen beeinflusst werden soll. *Lutz C. Kaiser* stellt diese Instrumente vor und diskutiert deren Einflussreichweite.

Die Corona-Politik war angesichts der Krankheitsrisiken für die Menschen und den faktischen bzw. befürchteten Belastungen für Ärzte und Krankenhäuser primär ein Thema der Gesundheitspolitik. Aber die verschiedenen Maßnahmen hatten Auswirkungen auf andere Politikfelder und lösten hier auch nicht unerhebliche Probleme aus. *Bernhard Frevel* diskutiert diese in seinem Beitrag *Gesundheitspolitik im Spannungsfeld* mit Blick auf die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, Schulpolitik sowie Sozial-

und Gesellschaftspolitik. In all diesen Bereichen zeigt sich, dass die Pandemiepolitik viele der sozialen Ungleichheiten in Deutschland verstärkt hat.

Einige der vielen und besonders weitreichenden Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie war die Verhängung von Lockdowns, die Schließung von Schulen und Kitas, die Verlagerung von Arbeit in das Home-Office. Dies stellte erhöhte Anforderungen an die familiäre Sorgearbeit. *Bettina Franzke* untersucht die Wirkungen dieser Herausforderungen auf die *Chancengleichheit von Frauen und Männern* resp. Müttern und Vätern. In der Gesamtschau kommt sie zu den Feststellungen, dass insbesondere die Frauen von Mehrbelastungen in der Pandemie betroffen waren und die gegebenen Möglichkeiten zur Verbesserung der Chancengleichheit nicht genutzt wurden.

Eine andere soziale Gruppe in der Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland, die auf besondere Weise von den Pandemie-Wirkungen betroffen war, ist die der Migrant:innen. War die *Migration* während der Pandemie durch Grenzschließungen und Einreiseauflagen erschwert, so verzeichneten die bereits in Deutschland lebenden Migrant:innen Belastungen bezüglich ihrer Erwerbsarbeit, der Beschulung und vielfältigen Aspekten der Integration, wie *Henrique Ricardo Otten* beschreibt.

Schon früh wurde in der Pandemiezeit vermutet, dass sich der Lockdown und die Kontaktreduzierungen negativ auf das Ausmaß von häuslicher Gewalt auswirken könne, wenn die Menschen im sozialen Nahraum dauerhaft und unter allgemeinem Stress zu eng leben, lernen und arbeiten. Doch auch zu anderen Deliktfeldern wurden Vermutungen zur *Kriminalitätsentwicklung* geäußert: Wenn die Menschen so viel zu Hause sind, müsste doch die Zahl der Wohnungseinbruchdiebstähle sinken. Welche Thesen zur Kriminalitätsentwicklung bestanden und wie sich die Trends im Hell- und Dunkelfeld darstellen, betrachten *Gina Rosa Wollinger*, *Alexander Wollinger* und *Felix Bode*.

Ein zentrales – und viele Menschen belastendes – Element der Pandemiebekämpfung waren die Lockdowns, also die Schließungen vieler Schulen und Hochschulen, Unternehmen und Behörden, Kultureinrichtungen u.v.a.m. In vielen Bereichen des Arbeitslebens und Lernens wurde auf Home-Office bzw. Home-Schooling umgestellt. Damit wurde auch die Erwartung verknüpft, dass die Digitalisierung insbesondere auch der öffentlichen Verwaltungen einen nachhaltigen Schub bekommen würde. Dass dies aber nur bedingt gelang und sich die *Digitalisierungsdynamik* nach dem Ende der Pandemie wieder sehr zurückhaltend darstellt, betrachtet *Sabine Rinck*.

Diese allgemeinere Betrachtung zur (weitgehend verpassten) Chance auf Digitalisierung ergänzt *Götz Fellrath* mit Blick auf die Verwaltungen der Gesundheitsämter, die vor der besonderen Herausforderung standen, COVID-Infektionszahlen zu erfassen und dem Robert-Koch-Institut mitzuteilen sowie zur Kontrolle von Infektionsketten mit anderen Gesundheitsämtern zu kommunizieren. Doch es stellte sich heraus, dass hier sehr verschiedene *digitale Erfassungs- und Kommunikationssysteme* in Bund, Ländern und den Kommunen bestanden, die nicht kompatibel waren, so dass vielfach per Fax Informationen übertragen wurden. Der Beitrag stellt die Systemvielfalt dar und analysiert das Scheitern, mit SORMAS eine bundesweit gemeinsame Plattform zu installieren.

*Laura-Ann Schmidt* liefert einen weiteren Beitrag zur Digitalisierungsproblematik, rückt aber dabei die Frage nach der Verlagerung der *Verwaltungsarbeit in das Homeoffice* in den Blickpunkt. Das Schichtenmodell der Transformation nutzend analysiert sie den organisatorischen, strategischen, kompetenzorientierten und kulturellen Veränderungsprozess, dessen nachhaltige Wirkung und anstehende Handlungsbedarfe für das post-pandemische Verwaltungsmanagement.

Das Verwaltungsmanagement wurde durch die rasche Folge von sich immer wieder ändernden, zusätzlichen oder aufgehobenen Gesetzen und Verordnungen vor große Herausforderungen gestellt. Die Aufsichtsbehörden für den Pflegebereich mussten mit den Einrichtungen kommunizieren, sie kontrollieren und das Qualitätsmanagement im Blick behalten. *Markus Hilz* beschreibt, wie die Zusammenarbeit der für das *Wohn- und Teilhabegesetz* zuständigen Verwaltungen mit *Altenpflegeeinrichtungen* unter den Pandemiebedingungen erfolgte und von den Pflegeverantwortlichen bewertet wird.

Im gesamten Verlauf der Pandemie wurde deutlich, dass sie sich stark auf die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt sowie die öffentlichen Finanzen insbesondere der Kommunen auswirken würde. Ängste vor einer Rezession waren begründet, so dass Bund und Länder mit verschiedenen Stützungsprogrammen intervenierten, um die Schäden zu mindern. *Oliver Lerbs, Matthias Peistrup und Carsten Pohl* analysieren deren Begründungszusammenhänge, Programme und deren Wirkung auf die »Corona-Rezession« in NRW.

In der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion zu den Wirkungen der Corona-Pandemie wird vielfach auf die psychischen Belastungen verwiesen, denen die Bürger:innen im Allgemeinen, aber auch als Angehörige spezifischer Gruppen, also als Schüler:innen, Arbeitnehmer:innen, Entscheidungsträger:innen etc., ausgesetzt waren. Diese Thematik wird in

weiteren zwei Beiträgen aufgegriffen. *Deborah F. Hellmann* und *Julia Eversmann* führten eine eigene empirische Online-Untersuchung zu den *psychischen Belastungen der Pandemie* durch, wobei sie die Aspekte Stressbewältigung und Selbstwirksamkeit ins Zentrum rücken. Dass hier geschlechts- und altersspezifisch unterschiedliche Beeinträchtigungen entstehen, die auch adressat:innenspezifische Unterstützungsangebote erforderlichen machen (würden), wird diskutiert.

Eine Analyse der *psychischen Dispositionen und Effekte* steht im Mittelpunkt des Aufsatzes von *Stefan Hollenberg* und *Judith Heße-Husain*. Sie legen dar, wie politische Entscheidungsträger aber auch Bürgerinnen und Bürger Informationen zum Pandemieverlauf und zu den Bekämpfungsmaßnahmen aufnahmen und verarbeiteten, ohne dass jeweils hinreichend klar war, wie valide die Informationen waren und welche Effekte sie auf die jeweiligen Empfänger haben. Die Rolle der in der öffentlichen Diskussion betrachteten »Inzidenzwerte« als (häufig nicht richtig verstandene und interpretierte) Statistik wird kritisch reflektiert.

Im Herbst 2023, als dieses Buch verfasst wurde, steigen zwar die COVID-Infektionsraten wieder, aber sowohl (gesundheits-)politisch als auch gesellschaftlich wird die Infektion überwiegend als eine »normale« Erkrankung im Spektrum vielfältiger anderer Keime und Viren als Krankheitserreger angesehen. Vorbei sind (zunächst?) die intensiven Corona-Debatten, tiefgreifenden Vorgaben und Proteste. Der Ukraine-Krieg (seit dem Frühjahr 2022) und der Nahost-Krieg nach den Hamas-Terrorangriffen auf Israel (seit dem Herbst 2023) sowie mit diesen Kriegen verbundene Krisen (Energieversorgung, Inflation, Staatshaushalt) binden die Aufmerksamkeit. Damit ist COVID aber nicht aus der Welt, es bestehen weiterhin Pandemierisiken. Es gilt die Resilienz der Bevölkerung für derartige Krisen zu steigern, die politischen und administrativen Leistungen und insbesondere die Fehler des Pandemiemanagements zu evaluieren, um die Verwaltungen krisenfähiger zu entwickeln und die Politik reaktionsfähiger werden zu lassen. Die Autorinnen und Autoren sowie die Herausgeber dieses Buches hoffen, hierfür Anregungen gegeben zu haben.

Münster, im Winter 2023/24

*Bernhard Frevel & Thomas Heinicke*

#### *Literatur*

Frevel, B. & Heinicke, Th. (Hrsg.) (2021): *Managing Corona. Eine verwaltungswissenschaftliche Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos.

# Die Bedeutung der Solidarität für rechtliche Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie

*Ulrich Jan Schröder<sup>1</sup>*

## *Abstract*

Die Corona-Epidemie hat den Zusammenhalt der Gesellschaft angegriffen. Die staatlichen Maßnahmen dienen nicht nur der Bewältigung der Pandemie, sondern auch dem Schutz der Solidarität. Zugleich haben die Maßnahmen an die Verantwortung der Bürger für den gesellschaftlichen Zusammenhalt angeknüpft. Solidarität ist damit Schutzweck und Legitimationsgrund staatlicher Regelungen. Einige Regelungen und deren Wirkungen haben sich negativ auf die Solidarität ausgewirkt. Die Bewahrung der Solidarität ist eine zentrale staatliche Aufgabe.

## *1. Einleitung*

In Krisenzeiten wird Solidarität beschworen, an sie appelliert, Solidarität wird bekundet und versichert. Die an die Nation gerichtete Fernsehansprache Angela Merkels vom März 2020 hat einen festen Platz im kollektiven Gedächtnis.<sup>2</sup> Die Corona-Pandemie hat wie wenige Krisen der letzten Jahrzehnte die Bedeutung der Solidarität für das staatliche Recht demonstriert. Dieser Beitrag beleuchtet den Zusammenhang von Solidarität und Recht in Bezug auf die deutschen Regelungen zur Bewältigung der Corona-Krise.

- 
- 1 Ulrich Jan Schröder, Dr. iur., ist Professor für Öffentliches Recht an der Abteilung Münster der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW und Privatdozent an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster.
  - 2 Rede der Bundeskanzlerin Merkel vom 18.3.2020. »Seit der Deutschen Einheit, nein, seit dem Zweiten Weltkrieg gab es keine Herausforderung an unser Land mehr, bei der es so sehr auf unser gemeinsames solidarisches Handeln ankommt.« Insbesondere Hamsterkäufe bezeichnete sie als unsolidarisch.

## 2. Solidarität – Begriff und Verhältnis zum Recht

Solidarität wird oft unter Rückgriff auf das Gefühl der Zusammengehörigkeit definiert<sup>3</sup> und ist insofern synonym mit »Gemeinsinn«. Man kann pointieren, Solidarität sei das Gefühl, es bestehe aufgrund von Gemeinsamkeiten ein Zusammenhalt, der auf Gegenseitigkeit beruht, mit der daraus resultierenden Bereitschaft, sich für diesen Zusammenhalt auch unter Inkaufnahme eigener Verluste einzusetzen. Das Solidarprinzip wird auch einfacher als »Füreinander eintreten« definiert. Gerade im Blick auf die Corona-Pandemie hat der Deutsche Ethikrat bereits im März 2020 Solidarität definiert als »die Bereitschaft zu prosozialen Handlungen auf der Grundlage relevanter Gemeinsamkeit, die der solidarbereiten Person etwas abverlangen«. <sup>4</sup>

Der Begriff Solidarität wird nur selten in Rechtsnormen verwendet. Ein Beispiel ist das einfachgesetzliche Solidarprinzip im Sozialrecht, das die Krankenversicherung als Solidargemeinschaft benennt und dem einzelnen Versicherten die Eigenverantwortung zuweist, den Eintritt von Krankheit und Behinderung zu vermeiden und deren Folgen zu überwinden. Ein sozialer Ausgleich in der gesetzlichen Krankenversicherung liegt darin, dass die Höhe der Versicherungsbeiträge weitgehend proportional zum Arbeitslohn ist, so dass eine Umverteilung stattfindet. In der Rentenversicherung wird ein Solidarausgleich u.a. dadurch bewirkt, dass auch für bestimmte Zeiten ohne Erwerbstätigkeit Rentenversicherungsbeiträge vom Staat entrichtet werden. Auch in der funktionalen Selbstverwaltung gilt nach einfachgesetzlicher Ausgestaltung ein Solidarprinzip. Über diese bereichsspezifischen und in erster Linie auf finanzielle Leistungen bezogenen Solidargemeinschaften hinaus wird das Große und Ganze des Gemeinwesens auf Solidarität bezogen, die eine integrierende Klammer des Zusammenhalts bildet. In der staatsrechtlichen Literatur stand das Prinzip der Solidarität bis in der jüngeren Vergangenheit nicht in der ersten Reihe.<sup>5</sup> Die Pandemie wurde zum Anlass genommen, die Bedeutung der Solidarität im Recht zu erörtern.<sup>6</sup> Das Prinzip der Solidarität wird als vom Gesetzgeber zu konkretisierende Verpflichtung aller Bürger definiert, füreinander einzustehen

---

3 Vgl. Wildt (1995), Sp. 1004; Hondrich/Arzberger (1992), S. 12–16.

4 Deutscher Ethikrat (2020), S. 5.

5 Vgl. Volkmann (1998), S. 1.

6 Vgl. v. Ungern-Sternberg (2023); M. Schröder (2023); Unzicker (2022).

und gemeinsam Verantwortung zu tragen.<sup>7</sup> Als verfassungsrechtlicher Ort für dieses Solidarprinzip gilt das Sozialstaatsprinzip. Die verfassungsrechtliche Vorprogrammierung ist schwach. Ungeschriebene verfassungsrechtliche Grundpflichten der Bürger lassen sich hieraus nicht ableiten, vielmehr bedarf es der gesetzgeberischen Verankerung von Solidargemeinschaften und solidarischen Pflichten.

Das rechtliche Gebot, solidarisch zu handeln, könnte als Widerspruch in sich verstanden werden, weil Gemeinsinn nicht durch Recht erzwungen werden kann. Die Verwendung des Begriffs Solidarität ist im Recht aber oberflächlicher: Meist geht es um einen finanziellen Ausgleich innerhalb einer Haftungs- bzw. Versicherungsgemeinschaft, in der kein Gemeinschaftsgefühl vorausgesetzt wird. Der dem Begriff dennoch implizite »Gemeinsinn« kann sich auch gerade in der Befolgung der Rechtsordnung entfalten. Die rechtliche Anknüpfung an Solidarität kommt insbesondere in Betracht zur Rechtfertigung von »Gemeinlasten« des Individuums, also Pflichten, die dem Einzelnen zum Wohl der Allgemeinheit auferlegt werden. Eine Dogmatik der Rechtfertigung solidarischer Freiheitslasten ist noch Desiderat.<sup>8</sup>

### *3. Anwendungsfelder der Solidarität in der Corona-Pandemie*

Der Zusammenhang zwischen Corona-Maßnahmen und Solidarität soll anhand dreier Kategorien von Regelungen betrachtet werden: Verhaltensregeln zur Rücksichtnahme (1), Verteilungsregeln (2), Leistungsansprüche bzw. Zahlungspflichten in Haftungsgemeinschaften (3).

#### 3.1. Verhaltensregeln zur Rücksichtnahme

Die Rücksichtnahme, die darin besteht, dass man Vorsichtsmaßnahmen wie Maske, Abstand, Hygieneregeln einhält, damit man andere nicht ansteckt, entspricht dem Gebot des *neminem laedere*. Die Einhaltung des Verletzungsverbots schon als Akt der Solidarität zu sehen, entspricht einem schwachen Begriff von Solidarität. Einem anspruchsvolleren Begriff von Solidarität wird erst entsprochen, wenn die Rücksichtnahme mit eigenen

---

7 Isensee (1988), § 57 Rn. 48.

8 Vgl. v. Ungern-Sternberg (2023), S. 241.

Opfern verbunden ist. Maß und Qualität eigener Opfer können ganz unterschiedlich sein: Es kann sich um Verzicht auf soziale Nähe, finanzielle Einbußen, Einschränkungen der Bewegungsfreiheit oder sogar eigene körperliche Beeinträchtigungen handeln.

### 3.1.1. Impfpflicht

Ein besonderer »Triggerpunkt« war eine allgemeine Impfpflicht, deren Einführung lange Zeit auch von der Bundesregierung strikt abgelehnt, aber seit dem Herbst 2021 immer intensiver diskutiert wurde. Ab November 2021 mussten Soldaten eine Covid-Impfung dulden,<sup>9</sup> im Dezember 2021 entschied sich der Gesetzgeber für berufs- bzw. einrichtungsbezogene Impfpflichten,<sup>10</sup> die das BVerfG im April 2022 billigte.<sup>11</sup> Am 7.4.2022 entschied der Bundestag über Anträge für und gegen eine allgemeine Impfpflicht, u.a. eine altersbezogene Impfpflicht ab 50 Jahren, und lehnte alle ab.<sup>12</sup> Ein erzwungener Eingriff in die körperliche Unversehrtheit, verbunden mit Ängsten über die Wirkweise des erst kurz zuvor zugelassenen Impfstoffs, hätte eine neue Qualität staatlicher Intervention dargestellt.<sup>13</sup> Zur Rechtfertigung einer Impfpflicht wurde auf den Nutzen für Dritte, aber auch für die Betroffenen abgestellt. Vereinzelt wurde darauf hingewiesen, dass selbst eine gesetzliche Impfpflicht *de lege ferenda* nicht mit physischer Gewalt, sondern nur mit Zwangsgeld durchgesetzt oder mit Bußgeld bewehrt werden dürfte.<sup>14</sup> Man setzte statt einer allgemeinen Impfpflicht auf Verantwortungsgefühl und Anreize.

### 3.1.2. Bundesnotbremse

Besonders massiv wirkte die sog. Bundesnotbremse, die am 22.4.2021 durch den § 28 b IfSG eingeführt wurde.<sup>15</sup> Sie sah u.a. nächtliche Ausgangssper-

---

9 Vgl. BVerwG, COVuR 2023, 16.

10 § 20 a IfSG, eingeführt durch Gesetz v. 10.12.2021 (BGBl. I, S. 5162).

11 BVerfGE 161, 299 = NJW 2022, 1999.

12 Vgl. die Anträge BT-Drucks. 20/516, 20/680, 20/899, 20/954, 20/978, 20/1353.

13 Krit. auch Hofmann/Neuhöfer (2022). A.A. Richter (2022).

14 Die einrichtungsbezogene Impfpflicht des § 20 a IfSG ließ sich erst recht nicht durch Verwaltungszwang durchsetzen, weil die Rechtsfolge des fehlenden Immunitätsausweises nach § 20 a Abs. 5 S. 3 IfSG i.d.F. des Gesetzes v. 10.12.2021 (BGBl. I S. 5162) ein Betretungsverbot war. Dazu OVG Lüneburg, NordÖR 2022, 427.

15 BGBl. I 2021, S. 802.

ren und weitgehende Kontaktbeschränkungen vor. Das BVerfG hat im Nachhinein die Verfassungsmäßigkeit der Maßnahmen bestätigt.<sup>16</sup> Bund und Länder haben in dieser Phase der Pandemie (»dritte Welle«) die Allgemeinheit zahlreichen Einschränkungen unterworfen und nicht lediglich vulnerable Gruppen abgeschirmt. Zur Begründung der Gefahrenlage wurde auf die Länge der Infektionsketten abgestellt. Rücksichtnahme und Solidarität wirkten – ebenso wie im Fall ihres Fehlens die Infektionen – zwangsläufig über den Horizont des eigenen Freundes- und Bekanntenkreises hinaus. Die Grenze zwischen Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge verlor an Bedeutung, weil die Größe der Gefahr unklar erschien und exponentielles Wachstum der Infektionszahlen wahrscheinlich war.

### 3.1.3. Gleichheit als Korrektiv und Grund für Freiheitsbeschränkungen

Weil die Freiheitseingriffe angesichts der Spielräume von Gesetz- und Ordnungsgeber verfassungsrechtlich nahezu immer gerechtfertigt waren, gewann der Gleichheitssatz als individualschützendes Korrektiv an Bedeutung. Wenn schon starke Freiheitseingriffe erforderlich und gerechtfertigt waren, dann sollten zumindest alle gleich belastet werden. Das betraf z.B. die Betriebsschließungen, die möglichst ohne Wettbewerbsverzerrungen erfolgen sollten.<sup>17</sup> Daher liegt es nahe, auch staatshaftungsrechtliche Ansprüche bei gleichheitswidrigen Betriebsschließungen zu gewähren.<sup>18</sup>

Die auf Solidarität bezogene Justierung des Verhältnisses von Freiheit und Gleichheit wurde einem Stresstest unterzogen, als Freiheitsbeschränkungen auch für Geimpfte so lange aufrechterhalten werden sollten, bis allen Bürgern ein Impfangebot gemacht worden wäre, auch wenn das Risiko einer Transmission des Virus durch Geimpfte stark reduziert war. Damit erhob sich die Frage, ob Gleichheit ein Rechtfertigungsgrund für Freiheitseingriffe ist. Explizit auf Solidarität stellte der damalige Bundesgesundheitsminister ab.<sup>19</sup> Solidarisch sei es, nach einer Bevorzugung durch priorisierte

---

16 BVerfGE 159, 223 = NJW 2022, 139.

17 Zu den Problemen Schröder/Schröder (2020). Vgl. z.B. BayVGfH, BayVBl. 2023, 224.

18 Solchen Ansprüchen könnte entgegenstehen, dass der Einwand rechtmäßigen Alternativverhaltens (man hätte auch Betriebe der Vergleichsgruppe schließen dürfen) die Kausalität in Frage stellt.

19 Jens Spahn, 28.12.2020: »Viele warten solidarisch, damit einige als erste geimpft werden können. Und die Noch-Nicht-Geimpften erwarten umgekehrt, dass sich die Geimpften solidarisch gedulden.« Es sei diese gegenseitige Rücksicht, die das Land zusammenhalte.

Impfung abzuwarten, bis alle geimpft werden konnten. Auch werde so eine Zwei-Klassen-Gesellschaft von Geimpften und Ungeimpften vermieden. Zudem würden die Ungeimpften zum Regelbruch verleitet, wenn Geimpfte wieder ihre grundrechtliche Freiheit wahrnehmen dürften. Das Rechtfertigungspotential dieser Überlegungen ist umstritten.<sup>20</sup> Gegen eine Rechtfertigung von Freiheitseinschränkungen durch Gleichheit spricht, dass damit die Bürger für eine staatliche Aufgabe in Dienst genommen werden und dass Freiheitsrechte keine Privilegien sind. Das Problem wurde dadurch entschärft, dass es auf die Rechtsfrage letztlich nicht ankam: Der Gesetz- bzw. Ordnungsgeber durfte ein (wenn auch verringertes) Transmissionsrisiko Geimpfter annehmen;<sup>21</sup> und es ging nicht nur um Solidarität, sondern auch um die Möglichkeit sozialen Unfriedens, dessen Verhinderung als zusätzlicher Rechtfertigungsgrund für die Aufrechterhaltung der Freiheitsbeschränkungen Geimpfter zur Verfügung stand. Durch die Covid-19-Schutzmaßnahmen-Ausnahmenverordnung hat die Bundesregierung im Mai 2021 für Geimpfte und Genesene Ausnahmen von den Ausgangssperren, Kontakt- und Zugangsbeschränkungen normiert,<sup>22</sup> weil sie nun doch von einem erheblich verringerten Ansteckungsrisiko ausging.<sup>23</sup>

#### 3.1.4. Zugang zu Einrichtungen

Staatliche Verordnungen oder Maßnahmen im Einzelfall sahen kein Zugangsverbot für Ungeimpfte vor, die Supermärkte besuchten. Diese unterschiedslose Gewährung des Zutritts zu basalen Versorgungsleistungen beruht auf der Schutzpflicht für das Existenzminimum der Bürger. Zugleich mag man in der – den Infektionsschutz relativierenden – Gleichbehandlung von Geimpften und Ungeimpften eine sozialstaatlich grundierte Solidarität des Staates mit all seinen Bürgern sehen.

---

20 Dafür Franzenburg (2021), S.209–211. Dagegen Komp/Thrun (2021), S.748 bei Fn. 42.

21 Deutscher Ethikrat (2021), S. 4 f.

22 Verordnung zur Regelung von Erleichterungen und Ausnahmen von Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 v. 8.5.2021 (BAnz AT 08.05.2021 V1).

23 So die Begründung, BT-Drucks. 19/29257, S. 1.

### 3.2. Verteilung knapper Ressourcen

Die Verteilung knapper Ressourcen betrifft die Verteilungsgerechtigkeit und dient der Solidarität mit den Schwachen und Schutzbedürftigen.

Zu Anfang der Pandemie war der Impfstoff in Deutschland knapp und die Infrastruktur für Massenimpfungen musste aufgebaut werden. § 20 i Abs. 3 SGB III erlaubt im Fall beschränkter Verfügbarkeit von Impfstoffen die Priorisierung nach Personengruppen. Die Ständige Impfkommission hat Empfehlungen zur Priorisierung vorgelegt, die durch die Coronavirus-Impfverordnung im Dezember 2020 aufgegriffen wurden.<sup>24</sup> Priorisiert wurden vulnerable Gruppen, Berufe, die mit vulnerablen Gruppen in engem Kontakt stehen, sowie Angehörige wichtiger Infrastruktur.

Durch die Vielzahl schwerer Krankheitsverläufe wurde die intensivmedizinische Betreuung knapp. Die Entscheidung, wer im Fall unzureichender Ressourcen zuerst behandelt wird (sogen. Triage), und damit u.U. darüber, wer überleben darf, beruhte bis zur Corona-Pandemie auf Empfehlungen der medizinischen Fachgesellschaften. Das BVerfG hat entschieden, dass der Gesetzgeber dafür Sorge zu tragen hat, »dass jede Benachteiligung wegen einer Behinderung bei der Verteilung pandemiebedingt knapper intensivmedizinischer Behandlungsressourcen hinreichend wirksam verhindert wird.«<sup>25</sup> Eine gesetzliche Regelung von Vorgaben für die Kriterien der Verteilungsentscheidung sei nicht geboten, aber zulässig.<sup>26</sup> Das BVerfG erkennt die »klinische Erfolgsaussicht« als ein Kriterium an, was als Relativierung des Verbots einer Abwägung von Leben gegen Leben zu verstehen ist.<sup>27</sup> Der Gesetzgeber hat im Dezember 2022 mit § 5 c IfSG das Verbot der Diskriminierung wegen Behinderung, Grades der Gebrechlichkeit, Alters, ethnischer Herkunft, Religion, Weltanschauung, Geschlecht und sexueller Orientierung bei der ärztlichen Entscheidung über die Zuteilung überlebenswichtiger intensivmedizinischer Behandlungskapazitäten bekräftigt.<sup>28</sup> Das Gesetz stellt wie auch das BVerfG auf das Kriterium der aktuellen Überlebenswahrscheinlichkeit ab.<sup>29</sup> Die Berücksichtigung von Komorbiditi-

---

24 Verordnung zum Anspruch auf Schutzimpfung gegen das Coronavirus SARS-CoV-2 v. 18.12.2020 (BAnz AT 21.12.2020 V3).

25 BVerfGE 160, 79 = NJW 2022, 380 Rn. 130.

26 BVerfGE 160, 79 = NJW 2022, 380 Rn. 128.

27 Zust. Rosenau (2023).

28 § 5 c Abs. 1 S. 1 IfSG, eingeführt durch Gesetz v. 8.12.2022 (BGBl. I, S. 2235).

29 § 5 c Abs. 2 S. 1 IfSG.

täten eröffnet trotz Einschränkungen<sup>30</sup> einen Korridor zur Benachteiligung behinderter und vorerkrankter Menschen.<sup>31</sup> Der Impfstatus ist kein zulässiges Kriterium für die Entscheidung darüber, wer im Fall knapper intensivmedizinischer Ressourcen prioritär behandelt wird.<sup>32</sup>

### 3.3. Haftungsgemeinschaften

Im Steuerstaat ist Solidarität in erster Linie monetär mediatisiert. Die primäre Grundpflicht des Staatsbürgers ist die Pflicht, Steuern zu zahlen. Der Sozialstaat zeichnet sich durch weitere, gegenüber der Allgemeinheit enger begrenzte Haftungsgemeinschaften aus, in denen das Solidarprinzip gilt. Lastenverteilung verwirklicht sich in der Zuordnung von Ansprüchen zu einer Haftungsgemeinschaft. Auch die Frage, ob der Arbeitgeber oder eine Solidargemeinschaft zur Leistung verpflichtet ist, betrifft die Lastenverteilung.

#### 3.3.1. Entgeltfortzahlung bei Betriebsschließungen

Der Arbeitgeber schuldet seinen Arbeitnehmern im Fall einer staatlich landesweit durch Rechtsnorm gebotenen Betriebsschließung (Lockdown) keine Entgeltfortzahlung. Das hat das Bundesarbeitsgericht (BAG) im Oktober 2021<sup>33</sup> abweichend von den Vorinstanzen entschieden. Die Rechtsfrage war stark umstritten und betrifft das Betriebsrisiko nach § 615 S. 3 BGB.<sup>34</sup> Wenn die Schließung betriebsübergreifend nahezu die gesamte Wirtschaft betrifft und zur umfassenden Bekämpfung einer Infektionsgefahr ergeht, die der einzelne Arbeitgeber nicht verursacht und nicht zu verantworten hat, müsse der Arbeitgeber dieses allgemeine Risiko nicht tragen, unabhängig davon, ob das Risiko versicherbar ist.<sup>35</sup> Es sei dann »Sache des Staates, gegebenenfalls für einen angemessenen Ausgleich der den Beschäftigten

---

30 § 5 c Abs. 2 S. 2 u. 3 IfSG.

31 Gutmann/Fateh-Moghadam (2022) werfen daher dem Gesetzentwurf vor, das Prinzip des *Survival of the Fittest* zu etablieren. Sie legen ein enges Verständnis der Entscheidung des BVerfG zugrunde. A.A. etwa Rosenau (2023).

32 A.A. (de lege ferenda) Hofmann/Neuhöfer (2022), S. 24.

33 BAG, NJW 2022, 560, bestätigt im Mai 2022, BAG, NZA 2022, 1113.

34 Vgl. zum Streitstand die Nachweise in BAG, NJW 2022, 560 (563 f.).

35 BAG, NJW 2022, 560 (564). Zur Betriebsschließungsversicherung BGH, NJW 2022, 818.

durch den hoheitlichen Eingriff entstehenden finanziellen Nachteile zu sorgen«. <sup>36</sup> Der Staat hat diese Folgen durch einen erleichterten Zugang zum Kurzarbeitergeld abgemildert. <sup>37</sup>

### 3.3.2. Entschädigung für Betriebsschließungen

Die mit Betriebsschließungen verbundenen Eingriffe in die grundrechtliche Freiheit waren nach Auffassung der Gerichte wegen der großen Einschätzungs- und Prognosespielräume in weitem Umfang gerechtfertigt. Eine Staatshaftung für rechtmäßiges Handeln existiert, wurde aber für Corona-Schutz-Maßnahmen von der überwiegenden Auffassung in der Literatur und schließlich auch durch den BGH abgelehnt. <sup>38</sup> Für rechtmäßige Maßnahmen seien die Entschädigungsregelungen des IfSG abschließend. Das heißt, es kommen – zumindest für rechtmäßige Maßnahmen – auch keine polizei- und ordnungsrechtlichen Ansprüche auf Entschädigung oder allgemeine Aufopferungsansprüche in Betracht. Nach Auffassung des BGH wären aber auch dann, wenn das IfSG keine Sperrwirkung für eine Entschädigung von Schäden infolge rechtmäßiger Maßnahmen entfalten würde, keine Ansprüche gegeben. Die h.M. bestreitet nämlich, dass die Betriebe durch die verordnete Schließung ein Sonderopfer erleiden, und stützt dies darauf, dass die ganze Gesellschaft betroffen ist. Für derartige Globalphänomene sei etwa das Rechtsinstitut des enteignenden Eingriffs nicht geschaffen worden. <sup>39</sup> Im Vordergrund steht bei dieser Argumentation das naturhafte Geschehen der Pandemie – wie in der Leitentscheidung des BGH das Waldsterben <sup>40</sup> –, nicht aber die staatlichen Maßnahmen zu deren Bekämpfung. Insoweit wurde damit argumentiert, dass die Maßnahmen nicht spezifisch eine Branche trafen, sondern fast die gesamte Wirtschaft und dass auch Private durch Ausgangssperren ähnlich betroffen waren. Gleichwohl kann die Bestimmung dessen, was ein Sonderopfer ist und ob ein solches angesichts der staatlichen Maßnahmen vorliegt, auch anders ausfallen. <sup>41</sup>

---

36 BAG, NJW 2022, 560 (564).

37 Vgl. Verordnung über die Erleichterung der Kurzarbeit v. 23.3.2020 (BGBl. I, S. 595), bei gleichzeitiger Ergänzung der Verordnungsermächtigung in § 109 Abs. 5 SGB III sowie Änderung des § 11 a Abs. 4 AÜG jeweils durch Gesetz v. 13.3.2020 (BGBl. I, S. 493).

38 BGH, NJW 2022, 2252.

39 BGH, NJW 2022, 2252 Rn. 58 m. Hinw. auf BGHZ 102, 350 (361 f.).

40 BGHZ 102, 350.

41 U. J. Schröder (2021), S. 669–672; Grefrath (2022); Rinze/Schwab (2020), S. 1910.

Jedenfalls nach der h.M. und der Rechtsprechung des BGH existierten insbesondere für die schließungsbedingten Schäden der Unternehmen keine Entschädigungsansprüche.<sup>42</sup> Allerdings hat die Bundesregierung einen breiten Schutzschirm aus Soforthilfen, Sonderprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau, Bürgschaften, Wirtschaftsstabilisierungsfonds und Neustarthilfen für Unternehmen und Selbstständige aufgespannt.<sup>43</sup> Mietzahlungen für Wohn- und Gewerberaum durften ausgesetzt werden.<sup>44</sup> Die fehlende Staatshaftung wurde durch Billigkeitsleistungen nach § 53 BHO teilweise kompensiert. Diese Corona-Wirtschaftshilfen unterteilten sich in Umsatzausfall- und Fixkostenerstattungen (Überbrückungshilfen).

### 3.3.3. Lohnfortzahlung im Fall von Krankheit/Quarantäne und Behandlungskosten

Wenn Arbeitnehmer an Covid-19 erkrankt sind, kommt eine Lohnfortzahlung nach § 3 Abs. 1 EFZG in Betracht. Dieser Anspruch geht dem staatlichen Entschädigungsanspruch aus § 56 Abs. 1 IfSG vor. Eine Erkrankung infolge fehlender Impfung wird als Fall anspruchsausschließenden »Verschuldens gegen sich selbst« diskutiert.<sup>45</sup> Ein Anspruchsausschluss greift nach gut begründeter Auffassung erst, wenn die Erkrankung durch eine Impfung mit hoher Wahrscheinlichkeit hätte verhindert werden können.<sup>46</sup> Konnte der Arbeitnehmer wegen einer behördlichen Quarantäne nicht zur Arbeit kommen, bestand ein Anspruch nach § 56 IfSG, sofern die Verhinderung nicht nur kurzfristig war.<sup>47</sup> Eine Entschädigung ist ausgeschlossen, wenn man Quarantäne bzw. Tätigkeitsverbot durch die Inanspruchnahme einer öffentlich empfohlenen Schutzimpfung hätte vermeiden können (§ 56 Abs. 1 S. 4 IfSG).

---

42 Bei rechtswidriger Schließung können sich auch Ansprüche außerhalb des IfSG ergeben, vgl. Shirvani (2022).

43 Antwort der Bundesregierung (BT-Drucks. 19/31321) auf eine Kleine Anfrage der AfD-Fraktion (BT-Drucks. 19/30715).

44 Art. 240 § 2 EGBGB, neu gefasst durch Gesetz v. 27.3.2020 (BGBl. I, S. 569).

45 Vgl. Krainbring (2021).

46 LAG Hamm, Urt. v. 24.8.2023 – Az. 15 Sa 1033/22 = BeckRS 2023, 23481. Differenzierend Ricken (2023), § 3 EFZG Rn. 37: Bei Zugrundelegung dieser hypothetischen Kausalität kann sich ergeben, dass die Erkrankung auch bei einer Schutzimpfung eingetreten wäre, mit hoher Wahrscheinlichkeit aber nicht so lange oder nicht so schwer.

47 Bei kurzfristiger Verhinderung bleibt der Arbeitgeber gem. § 616 S. 1 BGB leistungsverpflichtet.

Behandlungskosten tragen die jeweiligen Krankenversicherungen. Diskutiert wurde die Selbstbeteiligung bzw. der Ausschluss von Versicherungsleistungen, wenn die Krankheit infolge fehlender Impfung auftritt.<sup>48</sup> Die Anwendung des § 52 Abs. 1 SGB V steht im Ermessen der Krankenkassen. Seine Anwendung wurde vereinzelt zwar gerade zugunsten einer Solidarität, die keine Einbahnstraße sei, gutgeheißen,<sup>49</sup> ist aber überwiegend abgelehnt worden, zumal der Versicherte sich die Krankheit vorsätzlich und mit an Gewissheit grenzender Wahrscheinlichkeit durch eigenes Verhalten zugezogen haben muss. Der Leistungsausschluss wurde sogar umgekehrt gerade im Blick auf Solidarität abgelehnt, weil sich insbesondere Personen mit geringem Einkommen deutlich häufiger nicht impfen lassen wollten oder unentschlossen waren und hierfür grundlegende gesellschaftspolitische Gründe verantwortlich seien.<sup>50</sup> Ferner kann eine Corona-Erkrankung ein Arbeitsunfall sein, wenn man sie sich am Arbeitsplatz zugezogen hat. Teilweise wird eingewendet, eine »Allgemeingefahr« schließe die Haftung der Unfallversicherung aus. Doch kommt es auf die »berufliche Exposition im Einzelfall« an.<sup>51</sup>

### 3.3.4. Impfungen und Tests

Die Kostentragung für die Corona-Schutzimpfungen und Corona-Tests wurde von der Mitgliedschaft zur gesetzlichen Krankenversicherung entkoppelt.<sup>52</sup> Die Finanzierung der Impfungen nicht gesetzlich Versicherter aus der Liquiditätsreserve des beitragsfinanzierten Gesundheitsfonds bedeutete eine Öffnung der speziellen Solidargemeinschaft für eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe.<sup>53</sup> Die privaten Krankenversicherungsunternehmen wurden pauschal an den Kosten beteiligt, sofern nicht Bund und Länder die Kosten trugen. Die Kostenlosigkeit für die Bürger sollte einen Anreiz bilden, sich impfen und testen zu lassen. Schulen und Kindergärten gaben kostenlos Schnelltests heraus. Kommt es zu Impfschäden, so können

---

48 Vgl. Schlegel (2021), S. 2787 (Obliegenheit zur Impfung).

49 Gassner (2022), auch mit einem Vorschlag zur Gesetzesverschärfung.

50 Heberlein (2023), § 52 SGB V Rn. 12 g.

51 Ricke (2020), S. 344 f.

52 § 20 i Abs. 3 S. 2 Nr. 1 a und Nr. 2 SGB V i.V.m. der Coronavirus-Impfverordnung. Der Anspruch auf Testungen auch für nicht gesetzlich Versicherte wurde durch Gesetz v. 19.5.2020 eingeführt, zusätzlich der Anspruch auf Schutzimpfungen durch Gesetz v. 18.11.2020.

53 Krit. Schlegel (2021), S. 2786.

Ansprüche u.a. gegen die Hersteller oder sozialrechtliche Ansprüche auf Versorgung (§ 60 IfSG) geltend gemacht werden.<sup>54</sup> Bestand die Pflicht zu einem einrichtungsbezogenen Immunitätsnachweis (vgl. § 20 a IfSG), können Impfschäden auch als Arbeitsunfall i.S.v. § 8 Abs. 1 S. 1 SGB VII zu werten sein.

#### 4. Schluss

Einerseits musste sich der Staat in der Pandemie auf Solidarität als legitimierende Ressource stützen. Andererseits hatte er die Aufgabe, sie zu bewahren. Die Vielzahl der Maßnahmen machte es fast unmöglich, ein einheitliches Konzept von Solidarität zugrunde zu legen und alle für die Solidarität relevanten Wirkungen zu bedenken oder sogar einzufangen. Die Priorität des Gesundheitsschutzes stand oft einer Differenzierung im Sinne von Solidarität entgegen. Auch nach dem Ende der Pandemie sind grundlegende rechtliche Fragen mit Bezug zur Solidarität nicht zu aller Zufriedenheit geklärt. Sie wurden aber wegen der Pandemie in bisher nie dagewesener Klarheit zugespitzt. Zumindest die Rechtswissenschaft sollte für die nächste Krise gewappnet sein.

#### Literatur

- Deutscher Ethikrat (2020): Solidarität und Verantwortung in der Corona-Krise. Ad-hoc-Empfehlung. Berlin.
- Deutscher Ethikrat (2021): Besondere Regeln für Geimpfte? Ad-hoc-Empfehlung. Berlin.
- Fischinger P./Hengstberger S. (2020): Lohnanspruch bei pandemiebedingten behördlichen Betriebsschließungen?! In: NZA. Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht. 37. Jg., Heft 9, S. 559–564.
- Franzenburg, C. M. (2021): Freiheitsbeschränkungen aus Solidarität und gegen eine Zweiklassengesellschaft. In: CoVUR. COVID-19 und alle Rechtsfragen zur Corona-Krise. 2. Jg., Heft 4, S. 207–211.
- Gassner, U. M. (2022): Finanzierungs-Eigenverantwortung ungeimpfter GKV-Versicherter. In: ZRP. Zeitschrift für Rechtspolitik. 55. Jg., Heft 1, S. 2–5.
- Grefrath, H. (2022): Sonderopfer in der Pandemie. In: NJW. Neue Juristische Wochenschrift. 75. Jg., Heft 4, S. 215–220.
- Heberlein, I. (2023): Kommentierung von § 52 SGB V, in: Rofls/Giesen/Meßling/Udsching (Hrsg.), BeckOK Arbeitsrecht, Stand: 1.12.2023, München: C. H. Beck

---

54 Überblick bei auf der Heiden (2022).