

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

7

Bernhard Frevel | Thomas Heinicke (Hrsg.)

Managing Corona

Eine verwaltungswissenschaftliche Zwischenbilanz



Nomos

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

herausgegeben von

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

Band 7

Bernhard Frevel | Thomas Heinicke (Hrsg.)

Managing Corona

Eine verwaltungswissenschaftliche Zwischenbilanz



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 978-3-8487-6833-2 (Print)

ISBN 978-3-7489-0932-3 (ePDF)

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. 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,

»Managing Corona« – wer hätte zu Beginn des Jahres 2020 gewusst, was hinter diesem Titel steckt? Wenn Sie dieses Buch heute aufschlagen, dann haben Sie eine nahezu unwirkliche Zeit hinter sich. Eine Zeit, die geprägt war von Unsicherheit, Sorgen und Ängsten. Und es vielleicht noch immer ist. Wie lange weiß niemand so genau.

Eine Pandemie durchzieht das Land. Plötzlich laufen die Dinge anders. Angst um die eigene Existenz breitet sich aus. Fragen zu sonst selbstverständlichen Dingen, wie die Versorgung mit Toilettenpapier, stellen sich. Entscheidungen und Regierungsbeschlüsse in Land, Bund und Kommune werden öffentlich infrage gestellt.

In dieser Zeit braucht es eine Konstante. Jemanden, der den Überblick behält, Struktur gibt, Vertrauen und Sicherheit schafft. Diesem Anspruch versucht der öffentliche Dienst mehr denn je gerecht zu werden. Unter schwierigen Bedingungen, und ja, auch nicht immer zu 100 % perfekt, müssen sich Gesundheits- und Ordnungsämter, die Polizei und viele weitere Behörden derzeit auf völlig neue Aufgabenbereiche und Herausforderungen einstellen. Abläufe werden von Grund auf neu durchdacht und aufgestellt.

Jetzt geht es um die Erfüllung der wichtigen Aufgaben der Daseinsvorsorge. Der öffentliche Dienst wird mehr denn je seiner Aufgabe gerecht, die Gesellschaft verantwortungsvoll durch eine solche Krise zu führen, zugleich die Struktur zu wahren und weitreichende Entscheidungen zu treffen. – Oder, wie es ein Kapitel in diesem Buch auf den Punkt bringt: Jetzt schlägt die Stunde der Exekutive.

Vielleicht schlagen Sie dieses Buch auf, um wertvolle Anregungen zum Umgang mit Corona in Ihrem Umkreis, Ihrer Behörde oder in Ihrer Organisation mitzunehmen.

Eventuell interessiert Sie aber auch eher die rechtliche Betrachtung all der getroffenen Maßnahmen, die unser Land in den letzten Monaten gelenkt haben.

Haben Sie Sorge um die psychische und physische Gesundheit Ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Ihrer Familienmitglieder oder Ihre eigene? Oder sehen Sie in der aktuellen Situation auch Chancen, beispielweise

Vorwort

im Vorantreiben der Digitalisierung? Für all die unterschiedlichen Blickwinkel werden Sie sicherlich fündig werden.

Mit dieser wissenschaftlichen Ausarbeitung und Begleitung des Corona-Krisenmanagements ist dieses Buch Vorreiter im öffentlichen Dienst, und ich lege es Ihnen mit besten Empfehlungen ans Herz.

Die Aktualität dieses Werkes ist von enormer Wichtigkeit, die Betrachtung aus wissenschaftlicher Sicht höchst notwendig.

Umso beeindruckter und stolzer bin ich, in welcher kurzen Zeit und unter welcher hohen Beteiligung die Kolleginnen und Kollegen der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen eine so umfangreiche und mit hoher praktischer Relevanz versehene Literatur geschaffen haben, die den verschiedensten Lebensbereichen als Grundlage dienen kann.

Viel Spaß beim Lesen wünscht Ihnen

Martin Borntträger

Präsident der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW

Inhalt

Editorial: »Die größte Krise seit dem Zweiten Weltkrieg«(UN-Generalsekretär António Guterres) <i>Bernhard Frevel</i>	11
Die Allgemeinverfügung als zulässiges Steuerungsinstrument in der Coronakrise <i>Uta Hildebrandt</i>	23
Die Stunde der Exekutive? Die Pandemie und die Gewaltenteilung <i>Thomas Heinicke</i>	37
Rechtsstaatlichkeit in der Krise: Heiligt der Zweck die Mittel? <i>Stefanie Haumer/Christoph Keller</i>	51
Strafrecht in der Pandemie – Analyse einer dynamischen Entwicklung <i>Frank Hofmann</i>	63
Die ausgefallene Versammlung <i>Anne Frankewitsch</i>	75
Die Rechtspflicht zur Solidarität in der Corona-Krise <i>Ulrich Jan Schröder</i>	89
Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und die Corona-Pandemie <i>Cornelia Fischer</i>	105
Kriterien der Verteilungsgerechtigkeit im Hinblick auf ärztliche und intensivmedizinische Versorgung <i>Kerstin Brixius</i>	117

Inhalt

Die Corona-Krise aus katastrophenrechtlicher Sicht <i>Jakob Schirmer</i>	131
Die Corona-Krise aus raumordnerischer und städtebaulicher Perspektive <i>Hendrik Schoen</i>	141
Hilfe – ich kann meinen Vertrag nicht erfüllen! – Auswirkungen der Corona-Krise auf bestehende Vertragsverhältnisse <i>Karsten Schmid</i>	151
Rechtliches Krisenmanagement an der Hochschule im Bereich von Lehre, Prüfungen und Berufungsverfahren <i>Christoph Görisch</i>	165
Rechtliche Aspekte der (mobilen) Telearbeit als Folge der Corona- Pandemie <i>Lars Oliver Michaelis</i>	179
Public Nudging und Corona <i>Lutz C. Kaiser</i>	193
Verschwörungstheorien in Zeiten der Corona-Pandemie <i>Susanne Benöhr-Laqueur</i>	203
Managing Corona im sozialen Brennpunkt: Berichte und Erfahrungen <i>Bettina Franzke</i>	217
Das Politikfeld Migration und Integration in der Corona-Pandemie <i>Henrique Ricardo Otten</i>	231
Kinderschutz in Zeiten von Corona <i>Emanuel John</i>	243
Ökonomische und psychische Belastungen infolge der Coronakrise <i>Stefan Hollenberg/Robert Becker</i>	255

Psychologische Perspektiven auf die politische Entscheidungsfindung unter Unsicherheit und bürgerschaftliche Reaktionen in der Coronakrise	269
<i>Stefan Hollenberg/Judith Heße-Husain</i>	
Kultur in Zeiten der Krise	283
<i>Thorben Winter</i>	
Relevanz von Kultur und Sport für die Resilienz einer Stadtgesellschaft	295
<i>Jürgen C. Pfitzner/George Tulbure</i>	
Sicherheitspolitik neu denken – auf dem Weg zu einer »Health Security«? Impulse für die nationale Strategiedebatte	307
<i>Christian Kromberg/Christian Endreß</i>	
Auswirkungen der Pandemie auf die Kriminalitätsentwicklung	321
<i>Gina Rosa Wollinger/Alexander Werner/Felix Bode</i>	
Die »Corona-Rezession« und ihre ökonomischen Auswirkungen auf die Städte und Kreise in Nordrhein-Westfalen	335
<i>Oliver Lerbs/Matthias Peistrup/Carsten Pohl</i>	
Wie sollte der Staat die Versorgung mit lebenswichtigen Gütern sicherstellen? Sind dirigistische Markteingriffe entbehrlich?	347
<i>Robert Arnold</i>	
Digitalisierung – Chance in der Krise	361
<i>Sabine Rinck</i>	

Editorial: »Die größte Krise seit dem Zweiten Weltkrieg« (UN-Generalsekretär António Guterres)

Bernhard Frevel¹

Als um die Jahreswende 2019/2020 erste Meldungen zu einem neuen Virus in China aufkamen, wurde in Europa und Deutschland noch eher zurückhaltend darauf reagiert. Die Lage in Wuhan in der Provinz Hubei war weit weg und es schien, als würde die chinesische Regierung, anders als bei der SARS-Epidemie 2002/2003, schnell und effektiv handeln, um die Verbreitung in den Griff zu bekommen. Als sich die Situation verschärfte, die Todeszahlen stiegen, die Maßnahmen der chinesischen Regierung mit Ausgehverboten und Abriegelungen einer Millionenstadt rigider wurden, wuchs auch die kritische Aufmerksamkeit im Westen. Ab Februar verbreitete sich das Corona-Virus dann schneller und ging um die Welt.

Auf allen Kontinenten und in fast allen Staaten stiegen in den ersten Wochen die Infektionszahlen exponentiell an. Ende April 2020 erfasste die Johns Hopkins University bereits über 3 Millionen Infizierte und 220.000 Sterbefälle. Zum 15.12.2020² zählt die JHU fast 73 Millionen Infizierte und über 1,6 Millionen Tote.

Schnell waren sich im Frühjahr 2020 weltweit Politiker in der Einschätzung einig, dass die Pandemie mit ihrer Ausbreitungsgeschwindigkeit und der Sterbequote eine der größten Herausforderungen der (aktuellen) Menschheit sei, der nur mit einschneidenden Maßnahmen begegnet werden könnte. Der UN-Generalsekretär erkannte in der Pandemie »die größte Krise seit dem Zweiten Weltkrieg« und sah die Welt »vor einer noch

-
- 1 Bernhard Frevel, Dr. rer. soc., habil., ist Professor für Politikwissenschaft und Soziologie am Studienort Münster der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW und Privatdozent für Politikwissenschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.
 - 2 <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>, Lesedatum 15.12.2020 – 14.00 Uhr. Der Redaktionsschluss für das vorliegende Buch war im Dezember 2020. Alle Zahlenangaben sind angesichts der weiter hoch dynamischen Pandemieentwicklung nur »Punktmessungen« mit geringer Haltbarkeit.

nie dagewesenen Prüfung.«³ Der französische Präsident erklärte dem »unsichtbaren Feind« den Krieg⁴ und auch US-Präsident Trump⁵ griff die Kriegsmetapher⁶ auf.

Anfang März 2020 waren die Infektionszahlen in einigen Gebieten Deutschlands so hoch und die Warnungen der in Deutschland für Krankheitsüberwachung und -prävention zuständigen Bundesoberbehörde »Robert-Koch-Institut« so eindringlich, dass sich Bundes- und Landesregierungen gezwungen sahen einzugreifen. Mitte März 2020 wurden in Abstimmung des Bundes und der Länder Verordnungen und Gesetze erlassen, die zum dann so genannten »Lockdown« führten: Schulen und Universitäten stellten den Präsenzbetrieb des Unterrichts ein, Läden und Restaurants durften nicht mehr öffnen, Tourismusreisen und -aufenthalte wurden verboten, Reiserückkehrer mussten in Quarantäne, in Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen wurden Besuche untersagt, Kultur- und Sportveranstaltungen fielen aus, die Menschen sollten Kontakte vermeiden, Versammlungen und Demonstrationen wurden nicht mehr genehmigt, Gottesdienste in Kirchen, Synagogen und Moscheen wurden ohne anwesende Gläubige durchgeführt, Beerdigungen durften nur noch im engsten Familienkreis stattfinden.

Die Wirkungen dieser Vorgaben waren immens. Kein Lebensbereich blieb unbeeinflusst von der Corona-Krise und der Ausbreitung der COVID-19- bzw. synonym SARS-CoV-2-Pandemie.⁷ Der von der Bundesregierung geschätzte Rezessionseinbruch der deutschen Wirtschaft um 11 Prozent im zweiten Quartal 2020⁸ markiert die Effekte der frühen Corona-Krise auf die Ökonomie ebenso wie die Zahl der 10,1 Millionen Kurzarbeiter

3 <https://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/gesundheit/coronavirus/un-generalsekretar-guterres-groesste-herausforderung-seit-weltkrieg-16706349.html> (Lesedatum 29.04.2020).

4 <https://www.faz.net/aktuell/politik/corona-krise-in-frankreich-macron-erklaert-virus-den-krieg-16682743.html> (Lesedatum 29.04.2020).

5 <https://www.tagesschau.de/ausland/trump-coronavirus-109.html> (Lesedatum 29.04.2020).

6 Kritisch zu Verwendung der Kriegsmetapher und zum »Ausnahmestand« vgl. H.G. Ehrhart <https://www.freitag.de/autoren/der-freitag/sprache-der-diktatoren>, (Lesedatum 29.04.2020).

7 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.

8 <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/konjunktur-bundesregierung-erwartet-schwere-rezession-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-200429-99-873145> (Lesedatum 30.04.2020).

und der Anstieg um 308.000 Arbeitslose im Vergleich zum Vormonat bzw. um 415.000 im Vergleich zum Vorjahresmonat⁹ im April 2020 als dem Höhepunkt des (ersten) *Lockdown*. Der Flug- und Bahnverkehr reduzierte sich gegenüber dem Vor-Corona-Stand um 80 bis über 95 %.¹⁰ Unternehmen mussten mit Milliardenprogrammen gestützt werden. Besonders litten Gastronomen, Einzelhändler, selbstständige Kulturschaffende unter dem Einbruch der Einnahmequellen.

Kaum ein privates oder berufliches Gespräch kam monatelang um die Thematisierung der Corona-Krise herum, Sondersendungen wurden geschaltet und an einigen Tagen zu Beginn der Hochzeit der Krise war jeder (!) Bericht in Tageszeitungen mit einem Bezug zur Pandemie, während die bis dahin relevanten Themen in den Medien z.B. über den Krieg in Syrien, das Flüchtlingselend in griechischen Lagern, den Beschaffungsskandal der Bundeswehr, rechtsextremistische Hasskriminalität und -terror, die Klima-Demonstrationen von *Fridays for Future* oder auch die Suche nach einem CDU-Bundvorsitzenden (fast) völlig aus dem Blick gerieten. Und plötzlich war auch der Streit um die Möglichkeit bzw. Notwendigkeit zur Sicherung der »Schwarzen Null« im Bundeshaushalt entschieden: auf längere Zeit wird diese wohl nicht wieder erreicht werden.

Bereits nach wenigen Wochen des ersten *Lockdown* wurden dessen soziale und ökonomische Auswirkungen deutlich. Schon in der zweiten April-Woche 2020 wurden die negativen Effekte klarer und es begannen neben den weitergeführten Betrachtungen des Pandemieverlaufs mit täglichen Meldungen über Infizierte, Infektionszu- bzw. -abnahmen und Corona-bedingten Todesfällen auch Diskussionen, wie Staat, Wirtschaft und Gesellschaft wieder langsam zu einer Lockerung der strikten Vorgaben kommen könnten. Nach Ostern 2020 wurden mit strengen Auflagen zur Dichte von Kunden und der Auflage einer Maskenpflicht wieder Geschäfte geöffnet, nahmen Betriebe wieder die Arbeit auf oder konnten Schülerinnen und Schüler der Abschlussklassen wieder in die Schule.

Waren sich im März 2020 die Verantwortlichen in Bundes- und Landesregierungen bei den Beschlüssen über die Verhängung des *Lockdown* noch weitgehend einig, waren die Diskussionen über Tempo und Umfang von Lockerungen deutlich kontroverser. NRW-Ministerpräsident Ar-

9 <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/corona-kurzarbeit-arbeitslosigkeit-1.4893532> (Lesedatum 30.04.2020).

10 Der größte deutsche Flughafen Frankfurt hatte im April 2020 96,8 Prozent geringeres Passagieraufkommen als im Vergleichsmonat 2019, vgl. <https://www.finanz. net/nachricht/aktien/virus-krise-frankfurter-flughafen-in-kw-17-mit-96-8-prozen t-weniger-passagieren-8794195> (Lesedatum 29.04.2020).

min Laschet (CDU) favorisierte eine schnellere Rücknahme von einschränkenden Maßnahmen, sein bayerischer Amtskollege Markus Söder (CSU) mahnte hingegen zur Zurückhaltung. Verschiedene Landesregierungen setzten begleitet von Pressemitteilungen und Talkshowauftritten auch verschiedene Konzepte der Lockerung um, was Bundeskanzlerin Angela Merkel unwirsch als »Öffnungsdiskussionsorgie« bezeichnete – und damit die Debatte weiter anheizte.¹¹

Der Sommer 2020 zeigte dann eine zunehmende Verwirrung im Corona-Management. Die Bundesländer erließen teilweise sehr unterschiedliche Regelungen für inländische Urlaubsreisen oder Nutzungen von öffentlichen Verkehrsmitteln, verschiedene Testregime wurden angewandt, die für alle Reiserückkehrer aus Risikogebieten verpflichtende Covid-19-Tests oder nur für Personen mit Symptomen vorsahen. Während in einigen Schulen nach den Sommerferien die Kinder und Jugendlichen (zumindest zeitweise) Masken im Unterricht tragen sollten, starteten andere Bundesländer ohne diese Vorgaben. Manche Regelungen waren im Sinne des Gesundheitsschutzes augenscheinlich zielführend und wirksam, während andere weniger effektiv waren und »Kollateralschäden« in Wirtschaft und Gesellschaft erzeugten.¹² – Die entstandene Heterogenität kann einerseits als Problem des Föderalismus gedeutet werden, da jede Landesregierung das mache, was ihr in den Sinn komme, andererseits auch als Stärke des Föderalismus, der regionale und sogar lokale Besonderheiten berücksichtigen könne.

Im Spätsommer bzw. Herbst 2020 stiegen die Infektionszahlen wieder deutlich an. Im entspannten Urlaub, bei den anscheinend wieder ermöglichten Feiern und Grillpartys, nach dem Wiedersehen mit Bekannten, Freunden, Klassenkamerad*innen und Kolleg*innen hatten offensichtlich Viele die Vorsichtsmaßnahmen reduziert und das Virus konnte sich wieder verbreiten. Im Oktober zeichnete sich ab, dass die so genannte Zweite Welle mit deutlich höheren Infektions- und auch Todeszahlen über Deutschland (wie aber auch viele andere Staaten) »schwappte«. Erneut sahen sich die Regierungen gezwungen, mit Verboten in das gesellschaftliche Leben einzugreifen. Wieder wurden in einem sog. »Lockdown light« Gastronomiebetriebe geschlossen, wurden Kulturveranstaltungen abgesagt, Sportaktivitäten verboten, private Feiern eingeschränkt. Die Mas-

11 <https://www.sueddeutsche.de/politik/angela-merkel-coronavirus-regierungserklaerung-oeffnungsdiskussionsorgien-1.4886646> (Lesedatum 29.04.2020).

12 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/jahresgutachten-2020-1810412> (Lesedatum 01.12.2020).

kenpflicht wurde erweitert. Im Dezember 2020 entschieden sie sich dann, über die Jahreswende hinaus einen strikten Lockdown mit Beschränkungen für die Gestaltung des Weihnachtsfests und Silvester sowie der Schließung von u.a. Geschäften und Schulen zu verhängen.

Bundeskanzlerin Merkel, Bundesgesundheitsminister Spahn oder auch NRW-Ministerpräsident Laschet machten deutlich, dass sie trotz eines Durchbruchs bei der Entwicklung von Impfstoffen eine schwierige Zeit für Gesellschaft, Wirtschaft und Gesundheitssystem erwarten. Sie stützten sich in der Einschätzung u.a. auf die Konjunkturprognosen zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die für das Jahr 2020 ein Minus von 5,1 % des Bruttoinlandsprodukts schätzten, und auch die problematische Arbeitsmarktentwicklung, die im November 2020 mit 2,699 Millionen Arbeitssuchenden um 519.000 höher war als im Vorjahr, und zudem 537.000 Personen in der konjunkturellen Kurzarbeit registrierte.¹³ Ein weiterer Wirtschaftsindikator, die Insolvenzentwicklung, ist für 2020 nicht aussagefähig, da zwischen dem 1.4. und 30.9.2020 die Insolvenzantragspflicht ausgesetzt war. Eine Zunahme an Insolvenzen wird jedoch für mehrere Branchen (insbes. Gastronomie, Einzelhandel) erwartet.

»Lockdown« und »unlock« – Die »Stunde der Exekutive«?

Bundes- und Landesregierungen griffen mit Verfügungen, Verordnungen und Gesetzen massiv in das soziale und ökonomische Leben in Deutschland ein. Die Rechtsgrundlage hierfür findet sich in dem sonst eher randständig betrachteten Infektionsschutzgesetz. Insbesondere der 5. Abschnitt des IfSG »Bekämpfung übertragbarer Krankheiten« (§§ 24 – 32) gibt den Gesundheitsbehörden weitreichende Rechte, legt andererseits im 12. Abschnitt (§§ 56 – 68) auch Entschädigungspflichten für von behördlichen Beschränkungen negativ Betroffene fest.

Das IfSG liefert in der Corona-Krise die rechtliche Grundlage für Maßnahmen, wie es sie in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland noch nicht gab. Dabei bot der kurze Paragraph 32 IfSG quasi die »Generalmächtigung« für den *Lockdown*:

Die Landesregierungen werden ermächtigt, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Die Landesregierungen können die Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf andere

13 <https://www.arbeitsagentur.de/news/arbeitsmarkt-2020> (Lesedatum 01.12.2020).

Stellen übertragen. Die Grundrechte der Freiheit der Person (Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz), der Freizügigkeit (Artikel 11 Abs. 1 Grundgesetz), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 Grundgesetz), der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Abs. 1 Grundgesetz) sowie des Brief- und Postheimnisses (Artikel 10 Grundgesetz) können insoweit eingeschränkt werden.

Erst mit einer Ausweitung und Präzisierung des IfSG mit einer neuen Norm des § 28a wurden am 18.11.2020 klarere rechtliche Voraussetzungen für Verordnungen geschaffen, die das Regierungshandeln auf stabilere gesetzliche Basis stellten.

Mit der Pandemie schlug die »Stunde der Exekutive«: Rechtsverordnungen wurden umfassend erlassen – am Beispiel NRW exemplarisch genannt die (im Laufe der Zeit immer wieder geänderte) Coronaschutzverordnung, Corona-Betreuungsverordnung, Corona-Epidemie-Hochschulverordnung, Corona-Einreise-Verordnung, Corona-Aufnahmeverordnung – mit weiteren Änderungsverordnungen.

Zumindest in der ersten Bewältigungszeit war die Legislative deutlich weniger eingebunden. Zwar wurde in NRW ein »Gesetz zur konsequenten und solidarischen Bewältigung der COVID-19-Pandemie in Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung des Landesrechts im Hinblick auf die Auswirkungen einer Pandemie« erlassen oder wurden einige Gesetze für die neuen Herausforderungen angepasst. Aber eine echte parlamentarische Auseinandersetzung war deutlich reduziert. Teilweise ohne Ausschussberatungen und mit kurzer Plenumsdiskussion wurden Gesetze »im Turbo« erlassen:

Auf Vorschlag der Bundesregierung und hier federführend des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales wurde am 13. März 2020 wohl eines der schnellsten Gesetzgebungsverfahren durchgeführt. Der Bundestag beriet an diesem Tag in erster, zweiter und dritter Lesung das »Gesetz zur befristeten, krisenbedingten Verbesserungen der Regelungen für das Kurzarbeitergeld«, das am gleichen Tag vom Bundesrat gebilligt wurde, vom Bundespräsidenten ausgefertigt, von Bundeskanzlerin Merkel und BMAS Heil gegengezeichnet und schon am folgenden Samstag, 14.03.2020 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht wurde, auf dass es sofort in Kraft treten konnte.

Die Landesregierung NRW brachte in die Landtagsitzung vom 24. März 2020 einen Nachtragshaushalt sowie das »Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise« im Umfang von 25 Mrd. Euro ein. Das Gesetz wurde am gleichen Tag in erster, zweiter

und dritter Lesung beraten und verabschiedet sowie im Gesetz- und Verordnungsblatt NRW veröffentlicht und trat am folgenden Tag in Kraft.

Die weitreichenden Eingriffe in die allgemeine Handlungsfreiheit, die Berufsfreiheit, die politischen Beteiligungsmöglichkeiten z.B. durch die Beschränkung bzw. das Verbot von Demonstrationen führen selbstverständlich zur Frage der Verhältnismäßigkeit. Kann mit dem Ziel des Schutzes von Leben und Gesundheit tatsächlich so weit in andere Grundrechte eingegriffen werden? Entwickelt sich in der Pandemie das »Grundrecht auf Gesundheit« zum »Supergrundrecht«¹⁴, um ein Wort des früheren Innenministers Hans-Peter Friedrich aus 2013 zu übernehmen, der das Recht auf Sicherheit über Freiheitsrechte setzen wollte? In einem viel beachteten Zeitungsinterview mit dem Tagesspiegel lehnte Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble dies ab:

»Aber wenn ich höre, alles andere habe vor dem Schutz von Leben zurückzutreten, dann muss ich sagen: Das ist in dieser Absolutheit nicht richtig. Grundrechte beschränken sich gegenseitig. Wenn es überhaupt einen absoluten Wert in unserem Grundgesetz gibt, dann ist das die Würde des Menschen. Die ist unantastbar. Aber sie schließt nicht aus, dass wir sterben müssen.«¹⁵

Verwaltungswissenschaftliche Fragestellungen zum Corona-Management

Im internationalen Vergleich zum Pandemieverlauf, zur Aufrechterhaltung der allgemeinen, aber vor allem auch der medizinischen Versorgung, zur Begrenzung der ökonomischen *Lockdown*-Schäden wie auch zur Bewertung des Regierungshandelns schnitt die Bundesrepublik Deutschland zunächst nicht schlecht ab.¹⁶ Aber können solche positiven Bewertungen

14 Vgl. <https://criminologia.de/2013/07/sicherheit-ist-supergrundrecht/> (Lesedatum 30.04.2020).

15 <https://www.tagesspiegel.de/politik/bundestagspraesident-zur-corona-krise-schaeuble-will-dem-schutz-des-lebens-nicht-alles-unterordnen/25770466.html> (Lesedatum 29.04.2020).

16 So z.B. Kurt Kistner im SZ-Kommentar https://zeitung.sueddeutsche.de/webapp/issue/sz/2020-05-07/page_2.406787/article_1.4899060/article.html (Lesedatum 07.05.2020); <https://www.sueddeutsche.de/politik/corona-deutschland-1.4914413> (Lesedatum 22.05.2020) und auch im Herbst 2020 während der »zweiten Welle« <https://www.zeit.de/wirtschaft/2020-10/corona-krise-deutschland-infektionswelle-gesundheit-wirtschaft> (Lesedatum 17.11.2020). Im Dezember 2020 fielen bei rasant gestiegenen Infektions- und Todeszahlen allerdings die Bewertungen in den Zeitungskommentaren deutlich kritischer aus.

der Effektivität (und vielleicht auch Effizienz) hinreichend sein, um das regierungs- und verwaltungsseitige Governing bzw. Governance der Corona-Krise als »Output-legitim« zu bewerten, wie es die insgesamt gute Compliance der Bevölkerung im Umgang mit den Verhaltensvorgaben indiziert? Es lohnt sich, einen kritischen Blick auf das »Managing Corona« zu werfen, zu schauen, wie Regierungen und Verwaltungen ihre Instrumente schufen und nutzten, die Anforderungen und Effekte des Regierungs- und Verwaltungshandelns in verschiedenen Politikfeldern zu analysieren und auch zu betrachten, wie die Verwaltung selbst mit den Herausforderungen für ihre Arbeitsgestaltung umgeht.

Noch nie zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ergab sich eine so spannende und anspruchsvolle, vielseitige und widersprüchliche Problemlage für den Staat und seine Behörden. Und dementsprechend noch nie zuvor bot sich für die verschiedenen Wissenschaften ein so interessantes »Reallabor« für unterschiedlichste Fragestellungen. Dass sich wissenschaftlich eine besondere Herausforderung bot, war den Herausgebern, den Autorinnen und Autoren dieses Buches von Anfang an klar. Viele Fragen zu einzelnen Problemlagen wurden – angeregt durch einen von den Herausgebern versandten Call for Papers – von den Professorinnen und Professoren, Dozentinnen und Dozenten sowie auch nebenamtlichen Lehrkräften der Hochschule für Polizei und Verwaltung NRW aufgezeigt. Nicht alle Vorschläge für Aufsätze in diesem Sammelband konnten berücksichtigt werden, aber auch mit den hier enthaltenen 28 Beiträgen wird die Breite der – im weiteren Sinn – verwaltungswissenschaftlichen Perspektiven deutlich.

Gleich drei Aufsätze widmen sich den rechtlichen Grundsatzfragen zur Reichweite der exekutiven Verordnungsstrategie: *Uta Hildebrandt* befasst sich mit dem Instrument der Allgemeinverfügung, *Thomas Heinicke* erkennt Risiken für die Gewaltenteilung, wenn die »Stunde der Exekutive« schlägt, und *Stefanie Haumer* untersucht gemeinsam mit *Christoph Keller* die Effekte auf die Rechtsstaatlichkeit und hinterfragt, ob der Zweck die Mittel rechtfertige. Das Machtverhältnis vom Staat zum Bürger in der freiheitlichen Demokratie steht im Mittelpunkt weiterer Fragestellungen: Ist die Verhältnismäßigkeit der angedrohten Strafen bei Zuwiderhandlungen von Corona-bedingten Kontaktreduktionsforderungen noch gegeben und wie sind die Regelungen aus strafrechtlicher Perspektive zu betrachten, fragt *Frank Hofmann*. Wie das demokratische Recht der Versammlungsfreiheit in Pandemiezeiten eingeschränkt wird, beleuchtet *Anne Frankewitsch*. *Ulrich Jan Schröder* differenziert die allseits eingeforderte Solidarität als Rechtspflicht. Die Tracing-App zur Nachverfolgung von Infektionsketten wurde schon früh in der Krise als mögliches, dann später als epidemiolo-

gisch relevantes Instrument betrachtet. Ob es das ist oder sich hier das Risiko eines Verfassungsbruchs verbirgt, diskutiert *Cornelia Fischer*.

Zum Glück kam es in Deutschland (bislang) nur selten zu so dramatischen Situationen in Krankenhäusern, dass Ärzte vor die Wahl gestellt wurden zu entscheiden, welchen Menschen intensivmedizinische Betreuung gewährt oder verweigert wurde.¹⁷ Aber die Triage-Problematik ist für Pandemiebekämpfungen virulent, wie *Kerstin Brixius* herausarbeitet.

Jakob Schirmer stellt sich in seinem Beitrag die Frage, wie die Corona-Krise katastrophenrechtlich einzuordnen ist. Aus raumordnungs- und städtebaurechtlicher Perspektive hinterfragt *Hendrik Schoen*, ob und inwieweit Bund, Länder und Kommunen für die Folgen der Krisensituation gerüstet sind und ob vorhandene raumplanerische Konzeptionen nicht grundlegend überdacht werden müssen. Mit den zivilrechtlichen Folgen der Pandemie befasst sich *Karsten Schmid*, mit einem Fokus auf das Leistungsstörungenrecht und das Schuldrecht. Die hochschulrechtliche Perspektive nimmt *Christoph Görisch* ein, der in seinem Beitrag die Auswirkungen der Pandemie auf Lehre, Prüfungen und Berufungsverfahren untersucht. Den juristischen Teil des Bandes rundet schließlich der Beitrag von *Lars Oliver Michaelis* zu den rechtlichen Aspekten der (mobilen) Telearbeit ab, indem er die weitreichenden Konsequenzen der oftmals ad-hoc getroffenen Entscheidungen zur Arbeit im »home office« nachzeichnet.

Den sozialwissenschaftlichen Themenraum eröffnet *Lutz Kaiser* mit der Betrachtung des sog. *Public Nudging*, bei dem der Staat versucht, nicht nur durch sanktionsfähige Regeln wie in Corona-Schutzverordnungen sondern auch durch Empfehlungen, Anregungen, Expertenhinweise Einfluss auf das menschliche Handeln zu gewinnen. Manche Menschen sind aber weder durch Verordnungen, Gesetze, Public Nudging noch die Begründungen der Regierungen zu den Corona-Verordnungen erreichbar. Sie bilden Verschwörungstheorien und lehnen das öffentliche Corona-Management ab. Was das für Verschwörungstheorien sind, wie sie begründet und vertreten werden und welche unheilige Allianz die Verschwörungstheoretiker mit z.B. Rechtsextremisten eingehen, wird von *Susanne Benöhr-Laqueur* betrachtet.

Die besonderen psychischen und sozialen Belastungen, die von den Corona-Verordnungen ausgehen, werden aus verschiedenen Blickwinkeln analysiert. *Bettina Franzke* untersucht *Lockdown*-Effekte in sozialen Brenn-

17 Im Dezember 2020 wurden erste Triage-Problematiken aus Sachsen gemeldet, vgl. https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/id_89130022/saechsische-kl-inik-bestaetigt-triage-wegen-corona.html (Lesedatum 16.12.2020).

punkten. Die Auswirkungen in der Integrationsgesellschaft werden von *Henrique Ricardo Otten* differenziert, *Emanuel John* betont die ethische Verantwortung gegenüber verletzlichen Personen und präzisiert dies an den Anforderungen im Bereich des Kinderschutzes. *Stefan Hollenberg* und *Robert Becker* rücken die ökonomischen und psychischen Belastungen von Rezession und Regression für die Bürgerinnen und Bürger ins Blickfeld. Gemeinsam mit *Judith Heße-Husain* untersucht *Stefan Hollenberg* weiterhin die psychischen Belastungen von politischen und Verwaltungsentscheidern sowie die Reaktionen in der Bürgerschaft. Die Auswirkungen der Pandemie auf das kulturelle und sportliche Gemeinschaftsleben in Städten betrachten *Thorben Winter* mit Blick auf die lokale Kulturszene und *Jürgen Pfitzner* gemeinsam mit *George Tulbure* in Bezug auf Großveranstaltungen.

Ob sich durch die Corona-Krise das Verständnis von Sicherheit wandelt und ggf. zu einer »Health Security« entwickelt, debattieren *Christian Endreß* und *Christian Kromberg*. Und ebenfalls mit Bezug auf die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit betrachten *Gina Wollinger*, *Stephan Alexander Werner* und *Felix Bode* die veränderte Kriminalitätsslage.

Dass nach der Corona-Krise vieles nicht mehr so sein wird, wie es vorher war, ist ein häufig gehörter Gemeinpruch, den es näher zu betrachten gilt. Tatsächlich werden sich die finanziellen Rahmenbedingungen öffentlichen Handelns massiv verschieben. Steigende Sozial- und wirtschaftsstützende Ausgaben einerseits sowie sinkende Steuer- bzw. Sozialabgaben andererseits machen die finanzwirtschaftliche »Schwarze Null« auf absehbare Zeit wieder zunichte. Die Rezession bekommen auch die Kommunen zu spüren, wie *Oliver Lerbs*, *Carsten Pohl* und *Matthias Peistrup* darlegen. Dabei muss(te) der Staat in der Krise die Versorgung mit lebenswichtigen Gütern sicherstellen, was *Robert Arnold* am Beispiel der Beschaffung von Schutzmasken ausführt. Dass auch die Verwaltung in ihren Strukturen und Prozessen durch Corona gewandelt wird, stellt *Sabine Rinck* mit Bezug auf die Chancen der plötzlich massiv forcierten Digitalisierung der Administration dar.

Noch sehr viel mehr Fragen und Themen bieten sich für die Analyse des öffentlichen Corona-Managements an. Und auch die hier in kurzen Beiträgen vorgelegten Studien verdienen intensivere Durchdringung. Diese verwaltungswissenschaftliche Zwischenbilanz setzte sich einerseits das Ziel, Diskussionen in den rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Communities anzustoßen, um die weitergehende Erforschung der Corona-Verwerfungen anzuregen. Andererseits sollen Verantwortungsträger in Regierung und Behörden eine wissenschaftsbasierte Rückmeldung zu ihrem bisherigen Handeln erhalten und zugleich Hinweise für künftige Herausforderungen und Maßnahmen bekommen. Insofern bietet das vorliegende

Buch keine systematische und umfassende Evaluation von Regierungs- und Verwaltungshandeln, sondern Problematisierungen ausgewählter Fragestellungen mit Hinweisen auf Erfolge und Misserfolge, Chancen und Risiken sowie mittelfristige Wirkungen und Probleme.

Der Dank der Herausgeber geht zunächst an alle Autorinnen und Autoren für ihre klugen Gedanken, an das Präsidium der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW für die Unterstützung des Vorhabens sowie die Herausgeber der »Schriften des Praxis- und Forschungsnetzwerks der Hochschulen für den öffentlichen Dienst«, die die Publikation im Nomos-Verlag möglich machten.

Wir hoffen, einen interessanten Beitrag für eine sicherlich noch lange andauernde Diskussion und wissenschaftliche Analyse der Corona-Pandemie vorgelegt zu haben.

Die Allgemeinverfügung als zulässiges Steuerungsinstrument in der Coronakrise

Uta Hildebrandt¹

Abstract

Städte und Gemeinden reagieren auf steigende Infektionszahlen mit zahlreichen Ge- und Verboten, um eine unkontrollierte Ausbreitung des Coronavirus zu stoppen; dies geschieht zumeist in der Handlungsform der Allgemeinverfügung. An diesem Vorgehen wurde in der jüngeren Vergangenheit zunehmend Kritik geübt: In den Allgemeinverfügungen würden generell-abstrakte Regelungen getroffen; daher seien die gewünschten Regelungen im Wege der Rechtsverordnung vorzunehmen. Der folgende Beitrag untersucht, ob der Einsatz von Allgemeinverfügungen zur Bekämpfung der Coronakrise rechters ist – und welche gesetzlichen Vorgaben dabei zu beachten sind.

1. Einleitung

Die Corona-Pandemie stellt viele (vermeintliche) Gewissheiten in Frage und rückt Altbekannt-Vertrautes in ein neues Licht. Auf diese Weise ist auch eine Handlungsform des öffentlichen Rechts in den Fokus der allgemeinen Aufmerksamkeit geraten, die bislang eher ein Schattendasein geferstet hat: Die Allgemeinverfügung gemäß § 35 S. 2 VwVfG², die im Zuge der Krisenbewältigung nun eine wahre »Renaissance« erlebt.³ So haben namentlich zu Beginn der Krise viele Städte und Gemeinden, aber auch ganze Bundesländer⁴ nahezu handstreichartig Allgemeinverfügungen erlassen,

1 Uta Hildebrandt, Dr. iur., ist Professorin für Staats- und Verwaltungsrecht am Studienort Köln der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW.

2 Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf das Verwaltungsverfahrensgesetz des Landes NRW, gelten aber für die wortgleichen Verfahrensgesetze des Bundes sowie der anderen Länder entsprechend.

3 Siegel (2020), S. 577.

4 Hierzu zählten insbesondere Bayern, das Saarland und Sachsen.

um Kontakt- und Betretungsverbote, Ausgangssperren, Versammlungsverbote, Betriebsuntersagungen und sonstige Maßnahmen anzuordnen, um die Ausbreitung des Virus zu verhindern.

Der vermehrte Einsatz der Allgemeinverfügung als normatives Instrument in der Krisensituation blieb jedoch nicht lange unwidersprochen: Als nach dem ersten Schock die auf diesem Wege getroffenen, zum Teil mit massiven Grundrechtsbeschränkungen einhergehenden Verwaltungsanordnungen zunehmend einer gerichtlichen Überprüfung unterzogen wurden, äußerten zunächst vereinzelt die Verwaltungsgerichte⁵, dann aber auch zunehmend eine Reihe von Stimmen in der Literatur⁶ Kritik an der Verwendung dieser Handlungsform mit dem folgenden (Haupt-) Argument: In vielen Fällen richteten sich die in den Allgemeinverfügungen getroffenen Regelungen nicht an einen »bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis«, wie es die gesetzliche Legaldefinition in § 35 S. 2 VwVfG für die (personenbezogene) Allgemeinverfügung fordere, sondern schlicht an »jedermann«. Deshalb sei der Einsatz von Allgemeinverfügungen rechtswidrig; diese Art von generell-abstrakten Regelungen müsse vielmehr im Wege der Rechtsverordnung getroffen werden. Im Folgenden werden daher zunächst Gemeinsamkeiten und Unterschiede beider Rechtsformen herausgearbeitet; anschließend werden die Voraussetzungen für den Erlass einer Allgemeinverfügung näher beleuchtet. Im Zentrum der Untersuchung steht dabei die personenbezogene Allgemeinverfügung.

2. *Allgemeinverfügung oder Rechtsverordnung – Gemeinsamkeiten und Unterschiede*

2.1. Die Gemeinsamkeiten

Sowohl die Rechtsverordnung als auch die Allgemeinverfügung, die kraft gesetzlicher Anordnung einen Unter- oder Sonderfall des Verwaltungsaktes darstellt, § 35 S. 2 VwVfG, stehen nach der klassischen Handlungsformenlehre der Exekutive als verbindliche Regelungsinstrumente zur Verfügung. Während allerdings die Rechtsverordnung als materielles Gesetz typischerweise generell-abstrakte Regelungen trifft, ist der Verwaltungsakt

5 VG München, Beschluss vom 24. März 2020 – M 26 S 20.1252 –, juris.

6 Kießling (2020), § 32 Rn. 12; Klafki (2020), S. 512; Siegel (2020), S. 579, Ziegler (2020), S. 3 f.

und damit auch die Allgemeinverfügung per definitionem auf die »Regelung eines Einzelfalls« ausgerichtet.

Allerdings hat der (Bundes-) Gesetzgeber schon bei der gesetzlichen Definition des Verwaltungsaktes im Jahr 1973 klargestellt, dass mit dieser Formulierung nicht zwingend ausgesagt ist, dass die Regelung sich (nur) auf einen einzigen Adressaten beschränken muss; er hat nämlich mittels Legaldefinition auch solche (Einzelfall-) Regelungen in den Verwaltungsaktsbegriff mit einbezogen, die sich an eine Vielzahl von Adressaten richten, nämlich »an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis«, § 35 S. 2, 1. Alt. VwVfG, – oder sogar an »die Allgemeinheit«, also an jedermann, § 35 S. 2, 3. Alt. VwVfG. Und auch für die sog. »dingliche« Allgemeinverfügung, die in § 35 S. 2, 2. Alt. VwVfG geregelt ist und mit deren Hilfe die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache festgelegt werden kann, hat das Bundesverwaltungsgericht deutlich gemacht, dass die Rechtsfolgen einer solchen Entscheidung (z.B. einer Widmung) den jeweiligen Nutzer der Sache ebenso trafen wie ihren Eigentümer oder die Inhaber anderer Rechte an ihr. Insofern sei auch eine solche Allgemeinverfügung »von jedem, den es angeht, zu beachten«. ⁷

Damit steht als erste Gemeinsamkeit fest, dass sich – entgegen dem ersten Anschein – sowohl mit der Rechtsverordnung wie auch mit der Allgemeinverfügung ein großer Kreis von Adressaten erreichen lässt.

Eine weitere Gemeinsamkeit besteht in der Notwendigkeit einer gesetzlichen Ermächtigung für die handelnden Exekutivorgane; diese resultiert aus dem rechtsstaatlich sowie demokratietheoretisch begründeten Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes. ⁸ So setzt der Erlass einer Rechtsverordnung zwingend eine gesetzliche Ermächtigung voraus, die programmatisch Inhalt, Zweck und Ausmaß der in der Verordnung vom Ordnungsgeber zu treffenden Regelung näher bestimmt, Art. 80 Abs. 1 GG. ⁹ Der Erlass eines Verwaltungsaktes setzt ebenfalls grundsätzlich eine gesetzliche Ermächtigung voraus; diese muss nach überwiegender Auffassung nicht nur den Inhalt des Verwaltungsaktes abdecken, sondern auch die Handlungsform als solche (sog. Verwaltungsaktsbefugnis). ¹⁰ Damit ist zugleich klargestellt, dass eine Verordnungsermächtigung nur für den Erlass von Rechtsverordnungen genutzt werden darf, während auch umgekehrt Ermächtigungsgrundlagen, die ein bestimmtes Handeln durch Verwal-

7 BVerwGE 70, 77 ff.

8 Vgl. hierzu nur Maurer/Waldhoff (2020), S. 121 ff.

9 Die nordrhein-westfälische Landesverfassung regelt dies in Art. 70.

10 Maurer/Waldhoff (2020), a.a.O.; ausführlicher Stelkens/Bonk/Sachs (2018), § 44 Rn. 55 ff.

tungsakt legitimieren, nur für den Erlass eines solchen, nicht aber für den Erlass von Rechtsverordnungen genutzt werden dürfen. Ein Wahlrecht der Exekutive besteht insoweit wegen des Vorrangs der gesetzlich festgelegten Handlungsformbestimmung nicht.¹¹

Als dritte Gemeinsamkeit sei hier noch genannt, dass die Zuständigkeit zum Erlass bei beiden Handlungsformen bei der Exekutive liegt; es handelt sich also um verschiedene Spielarten von delegierter Rechtsetzung. Dabei ist es Aufgabe des (delegierenden) Gesetzgebers, die jeweiligen Zuständigkeiten klar zu bestimmen.¹²

Sind damit die maßgeblichen Gemeinsamkeiten der beiden Handlungsformen beschrieben, soll nun der Blick auf die Unterschiede gerichtet werden.

2.2. Die Unterschiede

Unterschiede zwischen den beiden Handlungsformen ergeben sich insbesondere aus der Tatsache, dass die Allgemeinverfügung einen Sonderfall des Verwaltungsaktes darstellt: Damit gelten für sie sämtliche Vorschriften des VwVfG hinsichtlich der Durchführung des Verwaltungsverfahrens sowie die Regelungen über das Zustandekommen und die Bestandskraft des Verwaltungsaktes. Allerdings sind im VwVfG die Besonderheiten der Allgemeinverfügung stets berücksichtigt: So kann gemäß § 28 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG auf eine vorherige Anhörung Beteiligter und gemäß § 39 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG auf die ansonsten obligatorische Beifügung einer Begründung verzichtet werden. Die Bekanntgabe muss nicht individuell, sondern kann öffentlich erfolgen, wenn eine Bekanntgabe an die Beteiligten »unzulässig« ist – was bei einem unbestimmten Adressatenkreis oder gar der »Allgemeinheit« mangels konkret zu benennender Beteiligter regelmäßig der Fall ist. Mit der Bekanntgabe wird die Allgemeinverfügung wirksam – bei öffentlicher Bekanntgabe frühestens am auf die Bekanntmachung folgenden Tag, § 41 Abs. 4 S. 4 VwVfG.¹³

11 Schoch (2012), S. 30; Ramsauer (2014), S. 76 m.w.N.

12 Für NRW schreibt die Landesverfassung in Art. 77 S. 1 vor, dass die Regelung der Zuständigkeiten durch Gesetz erfolgen muss.

13 So die Regelung im Bund und in NRW; in Bayern hat der Landtag durch Art. 9a Abs. 1 des Bayerischen Infektionsschutzgesetzes (BayIfSG) vom 25. März 2020 (GVBl. 2020 S. 174) den Zeitpunkt der Wirksamkeit noch weiter nach vorne verlegt, so dass Allgemeinverfügungen jetzt noch am selben Tag wirksam werden können.

Ein wichtiger Unterschied resultiert aus § 43 Abs. 2 VwVfG: Ein Verwaltungsakt – und damit auch eine Allgemeinverfügung – wird wirksam und bleibt wirksam ungeachtet der Frage ihrer Rechtswidrigkeit; sie verlangt Beachtung, obwohl sie ggf. rechtswidrig ist.¹⁴ Wird sie nicht innerhalb der Rechtsbehelfsfrist angefochten, erwächst sie (trotz Rechtswidrigkeit) in Bestandskraft. Rechtsverordnungen, die gegen höherrangiges Recht verstoßen, sind jedoch nicht nur rechtswidrig, sondern auch von Beginn an nichtig.¹⁵

Ebenso groß stellen sich die Unterschiede bei den Rechtsschutzmöglichkeiten dar: Eine rechtswidrige Allgemeinverfügung kann angefochten und aufgehoben werden; zuständig dafür sind die Verwaltungsgerichte.¹⁶ Ein Anwaltszwang besteht insoweit nicht, § 67 Abs. 1 VwGO. Rechtsschutz gegen eine Rechtsverordnung kommt jedoch gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO nur dann in Betracht, wenn die Bundesländer ein solches Normenkontrollverfahren gesetzlich zugelassen haben;¹⁷ zuständig sind dann die Oberverwaltungsgerichte,¹⁸ was wiederum bedeutet, dass der Antragsteller eine anwaltliche Vertretung benötigt, § 67 Abs. 4 VwGO.

Unterschiedlich fallen auch die Ergebnisse der jeweiligen Gerichtsverfahren aus: Während die erfolgreiche Anfechtung einer Allgemeinverfügung nur zwischen den Streitparteien (inter partes) wirkt,¹⁹ die Allgemeinverfügung somit für alle anderen Betroffenen wirksam bleibt, erklärt das Oberverwaltungsgericht bei einem erfolgreichen Normenkontrollantrag die Rechtsverordnung für unwirksam; diese Entscheidung ist allgemein verbindlich, § 47 Abs. 5 VwGO, und wirkt gegenüber jedermann (inter omnes).²⁰

Zuletzt sei hier noch auf die Vollstreckungsfunktion des Verwaltungsaktes und damit auch der Allgemeinverfügung hingewiesen: Soweit diese einen vollstreckbaren Inhalt hat, dient sie der Behörde zugleich als

14 Zu beachten ist insoweit lediglich die Nichtigkeitsgrenze, § 43 Abs. 3, § 44 VwVfG.

15 Maurer/Waldhoff (2020), S. 404; Schoch (2012), S. 27; Weidemann (2020), S. 233.

16 § 45 VwGO.

17 Dies ist in NRW der Fall, vgl. § 109 a JustG.

18 § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO.

19 Grundsatz der relativen Wirksamkeit, vgl. dazu Weidemann (2020), S. 233 sowie differenzierend Stelkens/Bonk/Sachs (2018), § 35 Rn. 274.

20 Ziegler (2020), S. 2 äußert angesichts der erheblichen Unterschiede beim Rechtsschutz die »verwegene« Vermutung, dass hierin der Grund für die Bevorzugung der Allgemeinverfügung in der Coronakrise zu sehen sei. Zum unterschiedlichen Prüfungsmaßstab in den Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes vgl. Klafki (2020), S. 512.

Vollstreckungstitel; sie kann also unmittelbar mit den Mitteln des Verwaltungszwangs durchgesetzt werden, was in einer Krisensituation von erheblicher Bedeutung sein kann.

Die vorstehenden Überlegungen zeigen auf, welche erheblichen Unterschiede zwischen einer Allgemeinverfügung und einer Rechtsverordnung bestehen; daher kann die Frage nach der »richtigen« Handlungsform nicht offen bleiben;²¹ ein Formenmissbrauch²² führt notwendig zur Rechtswidrigkeit. Auch eine »Umdeutung« kommt schon angesichts des unterschiedlich ausgestalteten Rechtsschutzes nicht ernsthaft in Betracht.²³ Daher soll im Folgenden geklärt werden, ob in der konkreten Situation der Coronakrise die Handlungsform Allgemeinverfügung rechtmäßigerweise zum Einsatz kommen durfte und darf.

3. Voraussetzungen für den Einsatz von Allgemeinverfügungen in der Coronakrise

3.1. Vorliegen einer gesetzlichen Handlungsermächtigung

Wie oben bereits ausgeführt, bedarf es zum Erlass einer Allgemeinverfügung einer gesetzlichen Ermächtigung, die nicht nur den Inhalt der Verfügung abdeckt, sondern zusätzlich auch das Handeln gerade durch Verwaltungsakt (Verwaltungsaktsbefugnis). Für die Bewältigung der Coronakrise stehen hier insbesondere die Eingriffsermächtigungen aus dem Infektionsschutzgesetz (IfSG) zur Verfügung, die sowohl Maßnahmen zur Verhütung (§§ 16 ff.) als auch zur Bekämpfung (§§ 24 ff.; §§ 28 ff.) übertragbarer Krankheiten gestatten.²⁴ Dass diese Maßnahmen regelmäßig in der Handlungsform des Verwaltungsaktes ergehen sollen, lässt sich zum einen daraus ableiten, dass der Gesetzgeber etwaigen Rechtsbehelfen keine aufschiebende Wirkung zubilligt (§ 16 Abs. 8, § 28 Abs. 3 IfSG) – zum anderen hat er sowohl für die Verhütung als auch für die Bekämpfung über-

21 Schoch (2012), S. 27.

22 Genau dies wirft das VG München (s. Fn. 5) der Bayerischen Staatsregierung vor: Die streitige Allgemeinverfügung sei eine »verkleidete Rechtsnorm« und daher rechtswidrig.

23 Klafki (2020), S. 512 m.w.N.

24 Zu den Eingriffsregelungen im Infektionsschutzgesetz eingehend Rixen (2020), S. 1097 ff. Ob diese namentlich vor dem Hintergrund der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts rechtsstaatlichen Anforderungen in vollem Maße genügen, kann an dieser Stelle nicht vertieft werden.

tragbarer Krankheiten im Anwendungsbereich der jeweiligen Eingriffsermächtigung zusätzlich die Möglichkeit eines Handelns durch Rechtsverordnung vorgesehen (§ 17 Abs. 4, § 32 IfSG: »auch« durch Rechtsverordnung): Daraus ist im Umkehrschluss ersichtlich, dass als Regelfall ein Handeln durch Verwaltungsakt vorgesehen ist.

3.2. Potenzielle Inhalte

Problematisch im Kontext der Coronakrise sind insbesondere solche Allgemeinverfügungen, die für ein bestimmtes Gebiet (Gemeinde- oder Kreisgebiet; Bundesland) allgemeine Regelungen treffen, also z.B. das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in Fußgängerzonen gebieten oder aber das Verlassen der eigenen Wohnung ohne triftigen Grund untersagen. Sie richten sich nicht an bestimmte Personen, sondern potentiell an jeden, der demnächst durch die Fußgängerzone schlendern oder aber sich einfach draußen aufhalten möchte. Auf den ersten Blick handelt es sich also um generell-abstrakte Regelungen, da eine unbekannte Vielzahl von Adressaten und eine unbekannte Vielzahl von Sachverhalten (= Besuche in der Fußgängerzone / Aufenthalte im Freien) betroffen sind. Damit stellt sich die Frage nach der Abgrenzung zur Rechtsverordnung.

3.2.1. Die personenbezogene Allgemeinverfügung als Problemfall

So aktuell die Fragestellung auch erscheinen mag: Sie hat eine lange Vorgeschichte und beschäftigt Rechtswissenschaft und Rechtsprechung schon seit den Anfängen der systematischen Erfassung des Verwaltungsrechts. Auch dem Gesetzgeber des VwVfG war die Problematik bekannt und es war seine erklärte Absicht,²⁵ mit der Legaldefinition des Verwaltungsaktes hier Abhilfe zu schaffen. Deshalb richtete er in Anlehnung an bestehende Vorgängerregelungen in § 35 S. 1 VwVfG den Verwaltungsakt auf die »Regelung eines Einzelfalls« aus – und stellte in S. 2 sogleich klar, dass damit nicht nur Konstellationen mit einem (einzigem) individuell bestimmten Adressaten gemeint sein sollten, sondern dass es auch Maßnahmen »zur Regelung eines Einzelfalls« geben kann, die sich an eine Vielzahl von Adressaten oder gar an die »Allgemeinheit« (S. 2, 3. Alt.) richten – und die trotzdem als Verwaltungsakt anzusehen sind.

25 BT-Drucksache 7/910, S. 57.

Gut gelungen ist ihm diese Klarstellung bei der »dinglichen« Allgemeinverfügung, § 35 S. 2, 2. Alt VwVfG: Hier ist der notwendige Einzelfallbezug der Regelung durch ihren Regelungsgegenstand, nämlich die eine konkrete Sache, gegeben, deren Eigenschaften geregelt werden sollen.

Ebenso ist bei der »nutzungsregelnden« Allgemeinverfügung, § 35 S. 2, 3. Alt. VwVfG, die Ausrichtung auf einen Einzelfall durch den Regelungsgegenstand offensichtlich: Als Verwaltungsakt gelten Regelungen, die sich auf eine ganz konkrete Sache oder Einrichtung oder eine bestimmte Straßensituation (bei Aufstellung eines Verkehrszeichens) beziehen – auch wenn sie sich an eine unbestimmte Vielzahl von künftigen Nutzern (= die »Allgemeinheit«) richten.

Bei der »personenbezogenen Allgemeinverfügung«, § 35 S. 2, 1. Alt. VwVfG, hat der Gesetzgeber jedoch auf einen konkreten Bezugspunkt hinsichtlich des zu regelnden Einzelfalls verzichtet – und damit auf den ersten Blick Raum gelassen für unterschiedliche Interpretationsansätze. Die personenbezogene Allgemeinverfügung ist lediglich dadurch gekennzeichnet, dass sie sich »an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis« richtet. Mit dieser offenen Beschreibung des Adressatenkreises, die mit dem Merkmal der Bestimmbarkeit »nach allgemeinen Merkmalen« eine lediglich gattungsmäßige Kennzeichnung jetziger, aber auch künftiger Adressaten gestattet,²⁶ lässt sich ein wie auch immer gearteter Einzelfallbezug jedenfalls nicht konstruieren, denn durch das Merkmal »bestimmbar« hat der Gesetzgeber die personenbezogene Allgemeinverfügung auch in die Zukunft hinein geöffnet. Damit unterscheidet sich diese zunächst nicht von der Rechtsnorm, die ebenfalls ihre Adressaten nur nach allgemeinen (Tatbestands-) Merkmalen bestimmt.

Damit bleibt dem Rechtsanwender nur der Rückgriff auf S. 1. Welche Situation hatte der Gesetzgeber vor Augen, als er eine Maßnahme »zur Regelung eines Einzelfalls« als Verwaltungsakt definierte, die (wie eine gesetzliche Regelung) an einen (nur) nach allgemeinen Merkmalen bestimmbaren Personenkreis gerichtet ist?

Aufschluss gibt die offizielle Gesetzesbegründung; dort heißt es:²⁷

»Besondere Schwierigkeiten bereitet in der Praxis die Abgrenzung zwischen Rechtsnorm und Allgemeinverfügung, die ein Verwaltungsakt ist. Deshalb definiert Satz 2 die Allgemeinverfügung. Sein Wortlaut

26 Maurer/Waldhoff (2020), S. 221; Schoch (2012), S. 28 mit Nachweisen zum Streitstand; die Idee, dass der Personenkreis bestimmt sein muss, lässt sich mit dem Wortlaut der Norm nicht vereinbaren.

27 BT-Drucksache 7/910, S. 57.

stützt sich auf die in Literatur und Rechtsprechung herrschende Auffassung (vgl. Forsthoff, 9. Aufl. 1966 S. 193 und die dort zitierte Literatur).«

Geht man dieser Spur im Rahmen der historischen Auslegung weiter nach und schaut in das genannte Werk von *Forsthoff*, so finden sich dort die folgenden Ausführungen:

»Die Abgrenzung der Verordnungen von den Verwaltungsakten ist im allgemeinen klar: die Verordnung ist abstrakt, beinhaltet Rechtsätze, die auf Dauer zu gelten bestimmt sind; der Verwaltungsakt bezieht sich auf ein einmaliges, konkretes Sach- oder Rechtsverhältnis. Dabei kann es vorkommen, dass an diesem konkreten Tatbestand eine im Augenblick nicht feststellbare Zahl von Personen pflichtmäßig beteiligt ist. In diesem Falle ergeht die Anordnung unter genereller Kennzeichnung derer, an die sie sich richtet, die also nicht namentlich, sondern nach sachlichen Merkmalen kenntlich gemacht werden. Eine solche Anordnung, en vue d'un cas donné erlassen, ist nicht Verordnung, sondern als sog. Allgemeinverfügung Verwaltungsakt. Denn sie enthält einen konkreten Befehl, nicht aber einen Rechtssatz.«²⁸

Etwas später wird in einer Fußnote dann noch einmal hervorgehoben, dass der entscheidende Unterschied darin zu sehen sei,

»ob eine Anordnung nur daraufhin erlassen ist, in einem konkreten, d.h. bereits gegebenen Falle befolgt zu werden, oder ob das Aktuellwerden einer abstrakt getroffenen Regelung der unüberschbaren künftigen Entwicklung der Dinge anheimgegeben ist. Im ersteren Falle kann man von einem Rechtssatz im Sinne einer generellen Regel nicht sprechen.«²⁹

Der maßgebliche Unterschied zwischen Verordnung und Verwaltungsakt besteht also laut *Forsthoff* darin, dass letzterer zur Regelung eines »cas donné« ergeht – also zur Regelung eines konkreten, aktuell bestehenden Problems, das den Anlass für die Regelung darstellt. Damit geht *Forsthoff* (und macht dies auch kenntlich)³⁰ bei seiner Interpretation auf den »Erfinder« des Begriffs der Allgemeinverfügung zurück, *Richard Thoma*. Dieser beschäftigte sich bereits 1906 mit der Abgrenzung zwischen Verordnung

28 Forsthoff (1966), S. 193.

29 Forsthoff (1966), S. 193, Fußnote 3.

30 Ebenda, Fußnote 2.

und (Einzelfall-)Verfügung³¹ und stellte damals den aktuellen Stand der Forschung wie folgt dar: Eine Verfügung sei dann gegeben, »wenn ein einzelnes reales Vorkommnis Gegenstand des Polizeibefehls ist, *wenn der Befehl (...) seine Kraft mit dem einzelnen Falle erschöpft*.«³² Interessanterweise verweist *Thoma* als Beispiel für seine Ausführungen u.a. auf den Ausbruch einer (Vieh-) Seuche, anlässlich derer den Viehbesitzern zur Verhütung einer konkreten Gefahr in allgemeiner Weise Vorgaben gemacht werden – hier handele es sich um eine Verfügung, weil die Befehle nicht an einen abstrakt gedachten Vorfall, sondern an einen realen, schon wirksamen Vorfall anknüpften; sie seien nicht gemacht im Hinblick auf ungewisse künftige Ereignisse, sondern »en vue d'un cas donnée«. Zusammenfassend stellt *Thoma* fest, dass eine Verfügung stets ein bestimmtes, reales Vorkommnis zum Gegenstand habe, aus Anlass dessen sie unmittelbar aktuelle Befehle enthalte, und zwar gerichtet an eine Allgemeinheit, d.h. an jedermann, den es angeht. »Diese Verfügungen nenne ich Allgemeinverfügungen.«³³

Der Blick in die Vergangenheit macht somit deutlich, dass der Gesetzgeber des VwVfG bei der personenbezogenen Allgemeinverfügung den Einzelfallbezug im konkreten Anlass der Regelung sah. Bestätigt wird dieser Befund mit Blick auf die damalige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, das sich bereits 1961 im sog. »Endiviensalat-Fall«³⁴ mit der Frage zu befassen hatte, ob anlassbezogene allgemeine Anweisungen an einen nicht genau bestimmbar Personenkreis als Rechtsverordnung oder Allgemeinverfügung zu werten seien. Hintergrund war das epidemische Auftreten von Typhus im Großraum Stuttgart (schon wieder eine Seuche!); vermutet wurde der Verzehr von Endiviensalat als Infektionsquelle. Das Innenministerium Baden-Württembergs verbot daraufhin in den betroffenen Kreisen und Städten den Verkauf von Endiviensalat. Das Bundesverwaltungsgericht begründete den Charakter der streitigen Maßnahme als Allgemeinverfügung insbesondere mit Hinweis auf die oben beschriebene Vorarbeit von *Thoma*: Gegenstand und Anlass des Verkaufsverbots sei ein einzelnes reales Vorkommnis, nämlich der konkrete Seuchenausbruch, und darin erschöpfe sich die Regelung; es handele sich somit um die Regelung eines Einzelfalls.

31 So die damals gängige Terminologie.

32 *Thoma* (1906), S. 64; Hervorhebung im Original.

33 Ebenda, S. 65.

34 BVerwGE 12, 87 ff.

Das auf diese Weise gefundene Ergebnis der historischen Auslegung wird vom Wortlaut des § 35 S. 1 VwVfG gedeckt; tatsächlich wird der Wortlaut von S. 1 sogar als zusätzliches Argument herangezogen: Mit der Formulierung »zur Regelung eines Einzelfalls« werde die Finalität der beabsichtigten Regelung hervorgehoben und insofern deutlich gemacht, dass es auf den Zweck bzw. den Anlass, und weniger auf den Inhalt der Regelung ankomme.³⁵

Auch die systematische Betrachtungsweise kann das gefundene Verständnis stützen: Ordnet man auf einen konkreten Anlass bezogene Regelungen den Verwaltungsakten zu, dann unterfallen diese insbesondere den Regelungen zur Bestandskraft – und erledigen sich damit ipso iure, wenn der zu regelnde Anlass durch Zeitablauf oder auf andere Weise wegfällt, § 43 Abs. 2 VwVfG; einer expliziten Aufhebung bedarf es insoweit nicht. Dies erscheint insbesondere vor dem Hintergrund des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gegenüber einer Zuordnung zu den Rechtsverordnungen als vorzugswürdig: Eine Regelung, die von selbst erlischt, wenn ihr Regelungsgegenstand sich erledigt hat, belastet den Bürger weniger als eine Rechtsverordnung, die nur im Wege der Befristung oder aber der Aufhebung³⁶ zum Erlöschen gebracht werden kann.

Im Übrigen hatte bereits *Forsthoff* im oben erwähnten Grundlagenwerk mit einem der Sache durchaus angemessenen Pragmatismus darauf hingewiesen, dass der Begriff des Verwaltungsaktes und damit auch der Begriff der Allgemeinverfügung ein »auf Empirie und Erfahrung beruhender Begriff« sei, und gerade »kein apriorischer, welcher sich aus abstrakter Erwägung gewinnen« ließe. Er erfülle »eine methodologische und heuristische Funktion« und sei in seiner näheren Ausprägung durch den Zweck bestimmt, den er im Rahmen des verwaltungsrechtlichen Systems erfüllen« solle. Angesichts dieser den verwaltungsrechtlichen Notwendigkeiten Rechnung tragenden Betrachtungsweise³⁷ erweist sich das vorgestellte Verständnis der anlassbezogenen Einzelfallregelung als Allgemeinverfügung als praktikabel und sachangemessen: Wie oben bereits dargestellt, ermöglichen die Regelungen des VwVfG einen schnellen und formal vereinfachten Erlass per öffentlicher Bekanntgabe, mit der Folge der Wirksamkeit spätestens am folgenden Tag. Zugleich ist die Möglichkeit einer sofortigen Durchsetzung der getroffenen Regelungen im Wege des Verwaltungs-

35 Stelkens/Bonk/Sachs (2018), § 35 Rndr. 286; kritisch insoweit Kießling (2020), § 32 Rn. 10.

36 Stelkens/Bonk/Sachs (2018), § 35 Rn. 287.

37 Dafür ausdrücklich auch Maurer/Waldhoff (2020), S. 211 sowie Rixen (2020), S. 1100.

zwangs gegeben. Bei Wegfall des Regelungsanlasses erlöschen dagegen die getroffenen Anordnungen ipso iure.

3.3. Die Corona-Pandemie als Regelungsanlass

Führen die vorstehenden Ausführungen zu dem Ergebnis, dass zur Regelung eines konkret vorliegenden Anlasses oder Ereignisses eine personenbezogene Allgemeinverfügung mit lediglich nach allgemeinen Merkmalen bestimmbarem Personenkreis erlassen werden kann, so folgt daraus, dass ein solcher konkreter Anlass auch im Auftreten der Corona-Pandemie gesehen werden kann – der Ausbruch einer Seuche ist sogar das typische Beispiel, anhand dessen diese Rechtsfigur entwickelt wurde. Auch in der Spruchpraxis der Verwaltungsgerichte hat sich diese Rechtsauffassung in den vergangenen Monaten durchgesetzt.³⁸

Naturgemäß bleiben gewisse »Grauzonen« bestehen – daher sind die Behörden, die mit der Bewältigung der Krise betraut sind, gut beraten, wenn sie beim Erlass von Allgemeinverfügungen auf den konkreten Regelungsanlass (z.B. die Überschreitung gewisser Infektions-Kennzahlen) mit hinreichender Deutlichkeit hinweisen: Je genauer, desto besser. Auch empfiehlt es sich, nach Möglichkeit die Regelungen zeitlich und räumlich einzugrenzen, um den Zusammenhang mit dem konkreten Infektionsgeschehen zu verdeutlichen; zudem wird dadurch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen.

Als Fazit kann somit festgehalten werden: Die Allgemeinverfügung steht den zuständigen Behörden als Regelungs- und Steuerungsinstrument zur Bewältigung der Coronakrise auf der Grundlage der infektionsspezifischen Eingriffsermächtigungen zur Verfügung – allerdings sollte der konkrete Regelungsanlass in der Verfügung stets klar benannt sein.

Literaturverzeichnis

Forsthoff, E. (1966): Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Erster Band. 9. Auflage. München und Berlin: C.H. Beck.

Kießling, A. (2020): Infektionsschutzgesetz. Kommentar. München: C.H. Beck.

38 Vgl. z.B. VG Dresden, Beschluss vom 15. April 2020 – 6 L 257/20 –, juris; VG Göttingen, Beschluss vom 20. März 2020 – 4 B 56/20 –, juris; VG Düsseldorf, Beschluss vom 25. August 2020 – 7 L 1564/20 –, juris.

Die Allgemeinverfügung als zulässiges Steuerungsinstrument in der Coronakrise

- Klafki, A. (2020): Verwaltungsrechtliche Anwendungsfälle im Kontext der Covid-19-Pandemie. In: JuS. Juristische Schulung. 60. Jg., Heft 6, S. 511–515.
- Maurer, H. / Waldhoff, C. (2020): Allgemeines Verwaltungsrecht. 20. Auflage. München: C.H. Beck.
- Ramsauer, U. (2014): Abgrenzung von Allgemeinverfügung und Rechtsverordnung. https://www.juridicainternatinal.eu/public/pdf/ji_2014_1_69.pdf (11.11. 2020).
- Rixen, S. (2020): Gesundheitsschutz in der Coronavirus-Krise – Die (Neu-) Regelungen des Infektionsschutzgesetzes. In: NJW. Neue Juristische Wochenschrift. 73. Jg., Heft 16, S. 1097–1103.
- Schoch, F. (2012): Die Allgemeinverfügung (§ 35 Satz 2 VwVfG). In: JURA. Juristische Ausbildung. 34. Jg., Heft 1, S. 26–32.
- Siegel, T. (2020): Verwaltungsrecht im Krisenmodus. In: NVwZ. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht. 39. Jg., Heft 9, S. 577–583.
- Stelkens, P. / Bonk, H. J. / Sachs, M. (2018): Verwaltungsverfahrensgesetz. 9. Auflage. München: C.H. Beck.
- Thoma, R. (1906): Der Polizeibefehl im Badischen Recht. Erster Teil. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Weidemann, H. (2020): Die Allgemeinverfügung nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz. In: DVP. Deutsche Verwaltungspraxis. 71. Jg., Heft 6, S. 231–234.
- Ziegler, N. (2020): Freiheit durch Rechtsformenwahl? – Verwaltungsrechtliche Rechtsformenlehre und verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz in der Corona-Krise. <https://www.juwiss.de/2020-49/> (11.11. 2020).

Die Stunde der Exekutive? Die Pandemie und die Gewaltenteilung

*Thomas Heinicke*¹

Abstract

In diesem Beitrag wird die Rolle der Exekutive in der Pandemiebekämpfung kritisch hinterfragt. Das Parlament soll im Verfassungsstaat gerade in ungewissen Zeiten der Ort der politischen Auseinandersetzung sein, wenngleich auch die Krisenbewältigung die gemeinsame Aufgabe von Gesetzgeber und Exekutive sowie nachgelagert der Judikative ist. Die bestehende Corona-Gesetzgebung überträgt die Staatsleitung jedoch in großem Umfang an die Exekutive. Die Schwächung der Stellung der Parlamente ist eine Gefahr für die Balance der parlamentarischen Demokratie. Die weitreichenden Grundrechtsbeschränkungen fußen größtenteils auf den Rechtsverordnungen der Länder. Dies widerspricht der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts. Hier ist der Gesetzgeber berufen, selbst über die Grundrechtsbegrenzungen zu entscheiden. Als Lösung wird die Aktivierung der Befugnisse der Landtage und die Konkretisierung und Befristung der Ermächtigungen des IfSG vorgeschlagen.

1. Die Krise im Verfassungsstaat

Wie viele andere Staaten weltweit, ist Deutschland im Frühjahr des Jahres 2020 in eine Pandemie ohne historisches Vorbild hineingeraten, die von heute auf morgen das bekannte Leben auf den Kopf stellte. Seither ist Deutschland im »Krisen-Modus«. Das Grundgesetz kennt den Begriff der

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