



Kommissionsdrucksache 21(27)6
vom 6. November 2025

Karsten Schneider
Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zum Thema

**„Der Rechtsstaat unter Pandemiebedingungen:
IfSG, Grundrechte und Eigenverantwortung“**

JOHANNES GUTENBERG-UNIVERSITÄT MAINZ - 55099 Mainz

Frau Vorsitzende der Enquete-Kommission
„Aufarbeitung der Corona-Pandemie
und Lehren für zukünftige pandemische Ereignisse“
Franziska Hoppermann MdB
Deutscher Bundestag

Per E-Mail:
enquete.corona@bundestag.de

FACHBEREICH 03
Öffentliches Recht, internationales Recht,
Rechtstheorie

Universitätsprofessor
Dr. Karsten Schneider

Johannes Gutenberg-Universität Mainz
Jakob-Welder-Weg 9
55128 Mainz

Tel.
Fax

Mainz, 02.11.2025

**Öffentliche Anhörung der Enquete-Kommission
„Aufarbeitung der Corona-Pandemie und Lehren für zukünftige pandemische Ereignisse“
des Deutschen Bundestages am 3. November 2025**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Mitglieder der Enquete-Kommission,

gerne nehme ich zur Vorbereitung der oben genannten öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission
des Deutschen Bundestages wie folgt schriftlich Stellung.

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung zum Thema:

**„Der Rechtsstaat unter Pandemiebedingungen: IfSG,
Grundrechte und Eigenverantwortung.“**

A. Ausgangslage

I. Aufarbeitung der Corona-Pandemie und Lehren für zukünftige pandemische Ereignisse

Die Aufgabe,¹ aus Situationen Erkenntnisse zu gewinnen, die durch Bedingungen fundamentaler Ungewissheit geprägt sind, stellt ein ebenso bemerkenswertes wie theoretisch anspruchsvolles Anliegen dar. Der damit verbundene Erkenntnisgewinn des Rechtsstaats zielt nicht (nur) darauf, vergangene Krisen im Nachhinein besser zu verstehen oder retrospektiv zu bewältigen (Aufarbeitung). Er richtet sich vielmehr (auch) auf die Frage, wie künftig neuartige Situationen gemeistert werden können, die sich ihrerseits erneut durch fundamentale Ungewissheit auszeichnen (Lehren).

Indem der Rechtsstaat sich dieser Aufgabe stellt, betritt er eines der schwierigsten Felder rationaler Orientierung. Er muss Wege finden, unter Bedingungen unvollständigen oder widersprüchlichen Wissens verantwortlich zu handeln und zugleich Verfahren zu entwickeln, die Lernfähigkeit, Anpassung und Selbstkorrektur institutionell verankern.

Unter solchen Bedingungen steht die Rechtsstaatlichkeit insgesamt vor einer besonderen Bewährungsprobe. Jede der drei Staatsgewalten ist in spezifischer Weise betroffen: Die Legislative muss Entscheidungen treffen, deren Folgen nicht vollständig absehbar sind; die Exekutive muss unter Zeitdruck handeln, während die Wissenslage prekär bleibt; und die Judikative ist gefordert, rechtliche Maßstäbe auf Situationen anzuwenden, für die es noch keine gefestigten Orientierungspunkte gibt. In allen drei Bereichen zeigt sich, dass Rationalität unter Ungewissheit nicht als Besitz von Wissen, sondern als reflektierter Umgang mit Nichtwissen verstanden werden muss.

In diesem Sinn kann Rechtsstaatlichkeit unter den Bedingungen fundamentaler Ungewissheit als Ausdruck – hier sogenannter – *adaptiver Rationalität* begriffen werden. Sie bewährt sich nicht durch fehlerfreie Entscheidungen, sondern durch institutionelle Lernfähigkeit – durch Verfahren, die Irrtümer sichtbar machen, Erfahrungen verarbeiten und Anpassung ermöglichen. Adaptive Rationalität ist Ausdruck der normativen Idee des Rechtsstaats als einer dynamischen Fähigkeit – der Fähigkeit, unter Unsicherheit handlungsfähig, rechenschaftspflichtig und lernbereit zu bleiben.

II. Normative Verantwortlichkeit des Rechtsstaats unter Bedingungen empirischer Ungewissheit

Die normative Idee des Rechtsstaats beruht auf der Erwartung, dass staatliches Handeln rational begründet, rechtlich überprüfbar und öffentlich nachvollziehbar ist. Verantwortlichkeit bildet dabei die zentrale Brücke zwischen Macht und Recht: Sie verpflichtet staatliches Handeln auf Verfahren, die Rechenschaft ermöglichen, Irrtum korrigierbar machen und Vertrauen in die Verlässlichkeit des Rechts sichern.

¹ Vgl. die Aufgabe der Enquete-Kommission: „Um künftig besser auf Gesundheitskrisen vorbereitet zu sein, arbeitet die Enquete-Kommission interdisziplinär an der Frage, wie Risikobewertung, Früherkennung und Krisenbewältigung in künftigen Pandemien effektiver gestaltet werden können. Dabei sollen die Erkenntnisse aus den Bereichen Gesundheitswesen, Wirtschaft, Bildung, Soziales, Politik, internationale Zusammenarbeit und öffentliche Kommunikation zusammengeführt werden, um gezielt strukturelle Verbesserungen anzustoßen.“

Unter Bedingungen empirischer Ungewissheit gerät diese Verbindung jedoch in eine besondere Spannung.

Empirische Ungewissheit bedeutet, dass Entscheidungen auf der Grundlage von Informationen getroffen werden müssen, deren Validität oder Prognosekraft nicht gesichert ist.² Sie betrifft nicht nur das Fehlen von Wissen, sondern auch die Instabilität von Wissen selbst – etwa dann, wenn wissenschaftliche Evidenz in Bewegung ist, Modelle konkurrieren oder Datenlagen sich fortlaufend verändern. In solchen Konstellationen stößt die (vereinfachte) Vorstellung rationaler Verantwortlichkeit an ihre Grenzen, weil sie auf der (vereinfachten) Annahme stabiler Erkenntnislagen beruht.

Für den Rechtsstaat stellt sich damit die Frage, wie sich normative Verantwortlichkeit unter epistemisch prekären Bedingungen wahren lässt. Eine rein retrospektive Kontrolle – im Sinne nachträglicher Bewertung von Richtigkeit – greift hier zu kurz, weil sie den Prozesscharakter von Erkenntnis und Irrtum verkennt. Erforderlich ist vielmehr eine prozedurale Form der Verantwortlichkeit, die sich nicht auf die Wahrheit einer Prognose im Zeitpunkt der Entscheidung, sondern auf die Qualität ihres Zustandekommens richtet: auf die Offenheit gegenüber neuen Erkenntnissen, die Nachvollziehbarkeit der Abwägungen und die institutionelle Bereitschaft zur Korrektur.

Damit wandelt sich das Verständnis rechtsstaatlicher Rationalität selbst. Verantwortlichkeit unter empirischer Ungewissheit ist keine Abweichung vom Ideal rationaler Rechtsstaatlichkeit, sondern seine Erweiterung. Sie verlangt nicht weniger Rationalität, sondern eine adaptive Rationalität, die Ungewissheit nicht verdrängt, sondern methodisch verarbeitet – durch Verfahren, die Lernen ermöglichen, Dissens produktiv machen und Entscheidungsspielräume transparent halten.

III. Das Problem der empirischen Ungewissheit

Empirische Ungewissheit ist kein bloßes Defizit an Wissen, sondern eine strukturelle Eigenschaft komplexer Entscheidungssituationen. Sie liegt dort vor, wo weder Erfahrungswerte noch wissenschaftliche Modelle verlässliche Orientierung bieten, weil sich die zugrunde liegenden Bedingungen selbst verändern. In solchen Situationen verliert das Verhältnis von Wissen und Entscheidung seine lineare Ordnung: Wissen folgt nicht mehr eindeutig der Erfahrung, und Entscheidungen können nicht länger auf stabilen Prognosen beruhen.

Im Unterschied zur alltäglichen Unsicherheit, die auf begrenzter Information oder individueller Wahrnehmung beruht, ist empirische Ungewissheit epistemisch in dem Sinne, dass sie die Grundlagen von Wissen selbst betrifft. Sie entsteht, wenn sich Erkenntnisinstrumente, Daten und Hypothesen zugleich im Wandel befinden. Während Alltagsvernunft unterstellt, dass mehr Wissen zu mehr Sicherheit führt, kann

² Diese Thematik ist nicht begrenzt auf Pandemien, aber die Corona-Pandemie hat die mit dem Umgang mit empirischen Ungewissheiten verbundenen Probleme besonders eindrücklich und einer besonders breiten Öffentlichkeit vor Augen geführt; vgl. auch bereits *Udo Di Fabio*, Risikoentscheidungen im Rechtsstaat - Zum Wandel der Dogmatik im öffentlichen Recht, insbesondere am Beispiel der Arzneimittelüberwachung, 1994; *Karsten Schneider*, Normativität und Risikoentscheidung – Untersuchungen zur Theorie der Rechtsgüterrelationen, 2008; *ders.*, Über die Möglichkeit einer wertungsfreien Unterscheidung zwischen Gefahr, Risiko und Restrisiko, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 95 (2009), S. 216-240.

empirische Ungewissheit auch durch Zuwachs an Information wachsen – etwa, wenn neue Daten bislang verdeckte Komplexitäten sichtbar machen oder bisherige Annahmen infrage stellen.

In der Pandemie hat sich gezeigt, dass empirische Ungewissheit mehr ist als ein vorübergehendes Problem mangelnder Evidenz. Sie ist eine dauerhafte Begleiterscheinung von Entscheidungen, die in offenen, dynamischen Systemen getroffen werden müssen. Wissenschaftliche Erkenntnis kann hier nicht in Form endgültiger Wahrheiten bereitgestellt werden, sondern bleibt selbst Teil eines fortlaufenden Suchprozesses.³ Für den Rechtsstaat bedeutet das, dass er Entscheidungen treffen muss, während sich der Wissensstand noch konstituiert – also im Prozess der Erkenntnis selbst.

Ein tieferliegendes Problem ergibt sich aus der wechselseitigen Kommunikationsbeziehung zwischen Rechtsstaat und Gesellschaft. Die Alltagsvernunft, die gewöhnliche Unsicherheit aus individueller Erfahrung deutet, nimmt komplexe Entscheidungen unter Bedingungen empirischer Ungewissheit aus einer anderen Perspektive wahr: Sie misst staatliches Handeln an Erwartungen von Stabilität, Klarheit und Verlässlichkeit, die in epistemisch prekären Lagen nicht vollständig erfüllbar sind. Diese Wahrnehmungsdifferenz bildet eine zusätzliche kommunikative Herausforderung. Wird sie staatlicherseits nicht aktiv adressiert, drohen Legitimität, Glaubwürdigkeit und Normbefolgungsbereitschaft zu erodieren.

Das Problem der empirischen Ungewissheit verweist damit auf eine tiefere Spannung zwischen Rationalität und Zeit. Entscheidungen müssen gefällt werden, bevor sich Gewissheit einstellen kann. Diese zeitliche Asymmetrie begründet die Notwendigkeit adaptiver Verfahren, die Korrekturen nicht als Zeichen des Scheiterns, sondern als Ausdruck institutioneller Lernfähigkeit begreifen. Empirische Ungewissheit ist damit kein bloßes Hindernis rationalen Entscheidens, sondern der Prüfstein dafür, ob Rationalität selbst lernfähig organisiert ist.

IV. Normative Herausforderungen und Vulnerabilitäten der drei Staatsgewalten

Die unter Bedingungen empirischer Ungewissheit entstehende Spannung zwischen Rationalität und Handlungsnotwendigkeit betrifft die drei Staatsgewalten in jeweils unterschiedlicher, aber miteinander verflochtener Weise. Jede von ihnen ist auf spezifische normative Leitbilder verpflichtet – und wird zugleich durch die Ungewissheit gerade in diesen Leitbildern verletzlich. Die Verletzlichkeit ergibt sich dabei nicht nur aus der inneren Logik staatlichen Entscheidens, sondern wird durch die gesellschaftliche Wahrnehmung zusätzlich verstärkt. Denn die Alltagsvernunft unterstellt die grundsätzliche Erreichbarkeit der Ideale von Stabilität, Klarheit und Verlässlichkeit, die unter epistemisch prekären Bedingungen regelmäßig nicht erfüllbar sind.

Für die Legislative liegt die Herausforderung darin, Entscheidungen zu treffen, deren Folgen nicht sicher prognostizierbar sind, und dennoch den Anspruch auf Deliberation, Rechtssicherheit und Normbeständigkeit zu wahren. Wenn Wissen brüchig ist, geraten diese Leitbilder unter Druck. Hinzu kommt, dass die Kommunikationsbeziehung zwischen Parlament und Öffentlichkeit Anreize schafft, empirische Absicherungen als Rechtfertigungslogik auch dort zu verwenden, wo sie tatsächlich fehlen. Der Gesetzgeber läuft so Gefahr, die eigene Verantwortlichkeit in ein vermeintlich objektives Wissen auszulagern – und damit die prozedurale Dimension demokratischer Entscheidungsverantwortung zu schwächen.

³ Vgl. *Karl Popper*, *Logik der Forschung*, 11. Aufl. 2005, S. 269 und passim; *ders.*, *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde* (Band 1), 8. Aufl. 1992, S. 239 und passim.

Für die Exekutive stellt sich die Lage spiegelbildlich dar. Sie steht im Zentrum des unmittelbaren Handelns unter Ungewissheit, trägt die Verantwortung für konkrete Maßnahmen und wird zugleich an den Leitbildern von Effektivität, Handlungsfähigkeit und Rechtskonformität gemessen. Auch hier wirkt die gesellschaftliche Erwartung nach Stabilität verstärkend: Kommunikationsdruck und politische Legitimitätserwartungen können dazu führen, dass empirische Gewissheit behauptet wird, um Handlungen zu rechtfertigen. Damit verschiebt sich die Rechtfertigungslogik von normativer auf faktische Plausibilität – ein Vorgang, der kurzfristig Vertrauen sichern, langfristig aber die Glaubwürdigkeit staatlichen Handelns untergraben kann.

Für die Judikative schließlich besteht die besondere Herausforderung darin, die Handlungsspielräume der beiden anderen Gewalten zutreffend zu erkennen und zu bewerten.⁴ Unter Bedingungen empirischer Ungewissheit ist die gerichtliche Kontrolle darauf angewiesen, epistemische Vorläufigkeit als solche zu berücksichtigen, ohne dabei den Maßstab rechtlicher Bindung aufzugeben. Auch für die Verfassungsgerichtsbarkeit ergibt sich hier eine doppelte Vulnerabilität: Zum einen droht die Verletzung jener Leitbilder – wie Rechtssicherheit und Maßstabstreue –, die die Alltagsvernunft von gerichtlicher Kontrolle erwartet. Zum anderen besteht die Gefahr, dass Gerichte selbst in den Rechtfertigungsmodus empirischer Absicherung geraten, also Begründungsmuster verwenden, die objektive Wissensfundierung suggerieren, wo sie unter Bedingungen empirischer Ungewissheit nicht existiert.

Diese unterschiedlichen, aber ineinandergreifenden Herausforderungen zeigen, dass empirische Ungewissheit nicht nur funktionale Abläufe stört, sondern die normative Integrität des Rechtsstaats auf die Probe stellt. Verletzlich werden nicht primär Institutionen, sondern die Leitbilder, die ihre Legitimität tragen. Der Erhalt dieser Leitbilder erfordert daher eine bewusste institutionelle Kommunikation, die Ungewissheit nicht kaschiert, sondern transparent macht – als Bestandteil verantwortlicher und lernfähiger Rechtsstaatlichkeit.

V. Resilienz der Gesellschaft – Normative Erwartungen und kommunikative Belastungen

Die Belastungsprobe des Rechtsstaats unter Bedingungen empirischer Ungewissheit ist nicht allein eine institutionelle, sondern auch eine gesellschaftliche. Denn Rationalität und Legitimität entfalten sich im demokratischen Verfassungsstaat nur im Zusammenspiel zwischen staatlichen Verfahren und öffentlicher Wahrnehmung. Gesellschaftliche Resilienz bemisst sich insofern nicht nur an der Fähigkeit, Krisen zu ertragen, sondern auch an der Bereitschaft, mit Ungewissheit politisch und normativ umzugehen.

Die in der Alltagsvernunft verankerte Erwartung von Stabilität, Klarheit und Verlässlichkeit steht dabei in einem Spannungsverhältnis zu den realen Bedingungen politisch-rechtlicher Entscheidungsfindung. Wo der Rechtsstaat unter Unsicherheit handelt, entsteht leicht der Eindruck mangelnder Kontrolle oder widersprüchlicher Kommunikation. Dieses Auseinanderfallen von Erwartung und Realität erzeugt kom-

⁴ Vgl. mit Blick auf die Pandemie BVerfGE 159, 223 (289 Rn. 145, 307 Rn. 189, 340 Rn. 290).

munikative Belastungen, die sich in Misstrauen, Überforderung oder Polarisierung äußern können. Gerade weil der Rechtsstaat auf Zustimmung und Vertrauen beruht, wird seine Legitimität in solchen Situationen besonders verletztlich.⁵

Resilienz der Gesellschaft bedeutet daher mehr als soziale oder wirtschaftliche Belastbarkeit. Sie hat eine kommunikativ-normative Dimension: die Fähigkeit, Ambiguität zu tolerieren, Vorläufigkeit zu akzeptieren und die Grenzen staatlicher Steuerungsfähigkeit anzuerkennen, ohne das Vertrauen in die normativen Grundlagen des Rechtsstaats aufzugeben. Eine solche Haltung erfordert politische und rechtliche Kommunikationsformen, die Ungewissheit nicht als Schwäche darstellen, sondern als inhärentes Moment verantwortlichen Entscheidens sichtbar machen.

Die staatliche Risikokommunikation spielt hierbei eine Schlüsselrolle. Sie muss vermitteln, dass unter Bedingungen empirischer Ungewissheit Rationalität nicht durch Sicherheit, sondern durch Offenheit und Revisionsbereitschaft bestimmt ist. Transparente Kommunikation über Nichtwissen und über die Gründe für Entscheidungen kann so zur Quelle normativer Stabilität werden. Gesellschaftliche Resilienz entsteht, wenn Ungewissheit geteilt und verstanden wird – nicht, wenn sie verdeckt oder in vermeintliche Gewissheit übersetzt wird.

In diesem Sinne bilden Rechtsstaatlichkeit und gesellschaftliche Resilienz zwei komplementäre Seiten adaptiver Rationalität. Der Rechtsstaat bleibt nur dann legitim, wenn er lernfähig bleibt; die Gesellschaft nur dann resilient, wenn sie diese Lernfähigkeit als Ausdruck von Stärke begreift.

B. Prozedurale Verantwortlichkeit des Rechtsstaats unter Bedingungen empirischer Ungewissheit

I. Prozedurale Verantwortlichkeit als institutionelles Gegenstück zur adaptiven Rationalität

Prozedurale Verantwortlichkeit beschreibt eine Form rechtsstaatlicher Bindung, die nicht auf der prognostischen Richtigkeit einzelner Entscheidungen beruht, sondern auf der Qualität und Integrität der Verfahren, in denen diese Entscheidungen getroffen werden. Sie wird dort zentral, wo empirische Ungewissheit die Voraussetzungen „hinreichend abgesicherter“ Entscheidungsfindung selbst in Frage stellt. Unter solchen Bedingungen verschiebt sich der Maßstab verantwortlichen Handelns: Nicht das „hinreichend abgesicherte“ Ergebnis, sondern der Weg dorthin – die Art, wie mit Wissen, Irrtum und Dissens umgegangen wird – wird zum entscheidenden Kriterium rechtlicher Legitimität.

Prozedurale Verantwortlichkeit unter Ungewissheit verlangt, dass Verfahren so ausgestaltet sind, dass sie Offenheit gegenüber neuen Erkenntnissen,⁶ institutionelle Lernfähigkeit⁷ und kommunikative Trans-

⁵ Vgl. allgemein hierzu „Evaluation der Rechtsgrundlagen und Maßnahmen der Pandemiepolitik – Bericht des Sachverständigenausschusses nach § 5 Abs. 9 IfSG“, BT-Drucksache 20/3850, S. 73 ff. (76).

⁶ Vgl. BVerfGE 159, 223 (307 Rn. 190).

⁷ Vgl. zu diesem Gedanken BVerfGE 159, 223 (301 Rn. 178).

parenz gewährleisten. Sie ersetzt die Erwartung epistemischer Sicherheit durch die Erwartung normativer Reflexivität. Ihre Rationalität liegt nicht in der Eliminierung von Ungewissheit, sondern in ihrer methodischen Bearbeitung: Entscheidungen sollen nachvollziehbar, revisionsfähig und lernorientiert sein, ohne den Anspruch rechtlicher Bindung preiszugeben.

In dieser Perspektive erscheint der Rechtsstaat als ein lernendes System, dessen Legitimität nicht allein aus den Resultaten seines Handelns, sondern aus der Qualität seiner Selbstkorrektur erwächst. Prozedurale Verantwortlichkeit bildet damit das institutionelle Gegenstück zur adaptiven Rationalität: Sie operationalisiert die Fähigkeit des Rechtsstaats, unter Ungewissheit handlungsfähig zu bleiben, ohne die Grundlagen seiner normativen Orientierung zu verlieren.

II. Grundrechte und Eigenverantwortung: Verhältnismäßigkeit unter Bedingungen empirischer Ungewissheit

Staatliche Maßnahmen während der Pandemie auf ihre Verhältnismäßigkeit hin zu überprüfen, erwies sich für alle staatlichen Ebenen – Legislative, Exekutive und Judikative – als außergewöhnliche Herausforderung. Dasselbe gilt für die von einer Maßnahme betroffenen Grundrechtsträger sowie für die Öffentlichkeit. Denn während die idealtypische Abwägung auf einer möglichst präzisen Gegenüberstellung der von einer staatlichen Maßnahme betroffenen Grundrechte einerseits und der durch sie verfolgten legitimen Ziele andererseits beruht, unterminiert empirische Ungewissheit die Stabilität der Zurechnungszusammenhänge, auf denen dieses Ideal gründet.

Aus Sicht der betroffenen Grundrechtsträger ist die Beeinträchtigung der grundrechtlichen Freiheitssphäre regelmäßig antizipierbar und kurzfristig erfahrbar. Die andere Waagschale der Abwägung – die prognostische Beurteilung der Gefahrenlage und der Schutzwirkung staatlicher Maßnahmen – ist hingegen deutlich schwerer präzisierbar und quantifizierbar. Zwar zielen die staatlichen Maßnahmen auf gewichtige Rechtsgüter wie Leben und Gesundheit sowie auf die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des öffentlichen Gesundheitssystems. Doch diese Abwägungsgesichtspunkte lassen sich unter Bedingungen empirischer Ungewissheit nicht „einfach“ gegeneinander ausbalancieren, wenn sich eine doppelte Unsicherheit ergibt: dass weder sicher prognostizierbar ist, in welchem Umfang den genannten Rechtsgütern Schaden droht, noch in welchem Umfang sie durch die staatlichen Maßnahmen tatsächlich geschützt werden.

Kurz gesagt: Das Grundrechtsoffer auf der einen Seite der Abwägung ist sicher antizipierbar und individuell erfahrbar; der „Wert“ der Maßnahme, also die Erreichbarkeit ihrer Ziele und die tatsächliche Abwendung der Gefahr, bleibt unsicher. Das klassische Ideal der Verhältnismäßigkeitsabwägung steht damit vor dem Problem, dass sicher vorhersehbaren Grundrechtseingriffen keine ebenso sicher vorhersehbaren „Erfolge“ der Maßnahme gegenübergestellt werden können. Dieses (Ideal-)Modell setzt stabile Erkenntnislagen voraus.

Unter den Bedingungen empirischer Ungewissheit jedoch – also dort, wo Wissen vorläufig, Evidenz strittig und Prognosen unsicher sind – verliert dieses Idealbild der Abwägung seine Eindeutigkeit. Die Frage, ob eine Abwägungsentscheidung „richtig“ war, lässt sich in Echtzeit kaum beantworten; was bleibt, ist die Frage, wie sie getroffen wurde. Damit rückt die Prozedur selbst ins Zentrum rechtlicher Verantwortlichkeit.

In dieser Verschiebung liegt der normative Kern einer rechtsstaatlichen Lernfähigkeit: Verhältnismäßigkeit unter Ungewissheit verlangt Verfahren, die Reflexivität, Transparenz und Revisionsfähigkeit gewährleisten – und damit prozedurale Verantwortlichkeit als rechtsstaatliches Prinzip konkretisieren.

III. Eigenverantwortung als komplementäre Dimension prozeduraler Rationalität

Die Verschiebung des Verantwortlichkeitsverständnisses von der prognostischen Richtigkeit zur prozeduralen Qualität staatlicher Entscheidungen bleibt unvollständig, wenn sie nicht um die gesellschaftliche und individuelle Dimension der Eigenverantwortung ergänzt wird. Unter Bedingungen empirischer Ungewissheit erweist sich Rechtsstaatlichkeit nicht allein als institutionelle, sondern auch als kommunikative und partizipative Aufgabe: Die Qualität des Entscheidungsverfahrens hängt wesentlich davon ab, ob die betroffenen Individuen und gesellschaftlichen Gruppen bereit und in der Lage sind, Verantwortung für den gemeinsamen Umgang mit Ungewissheit zu übernehmen.

In idealisierten Modellen der Verhältnismäßigkeit (unter der Annahme empirischer Gewissheiten) erscheint Eigenverantwortung häufig als Schranke staatlicher Intervention. Unter den Bedingungen empirischer Ungewissheit jedoch gewinnt sie eine andere Bedeutung: Sie wird zur komplementären Voraussetzung prozeduraler Rationalität. Wo der Staat Entscheidungen nur unter Vorläufigkeit treffen kann, muss er auf die Mitwirkung und Urteilskraft derjenigen vertrauen, die von diesen Entscheidungen betroffen sind. Eigenverantwortung ist daher kein Gegenpol zum Rechtsstaat, sondern eine Bedingung seiner Legitimität – sie stabilisiert die Rationalität staatlichen Handelns durch gesellschaftliche Kooperationsbereitschaft.

Die prozedurale Verantwortlichkeit des Rechtsstaats und die Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger bilden somit zwei korrespondierende Formen adaptiver Rationalität. Beide beruhen auf der Anerkennung epistemischer Grenzen und der Bereitschaft, aus Erfahrung zu lernen. Nur in ihrem Zusammenspiel kann der Rechtsstaat unter Bedingungen fundamentaler Ungewissheit zugleich handlungsfähig und freiheitswährend bleiben.⁸

IV. Rechtsstaatliche Kommunikation adaptiver Rationalität

Die Legitimität staatlichen Handelns unter Bedingungen empirischer Ungewissheit hängt entscheidend davon ab, wie adaptive Rationalität kommuniziert wird. Wo Wissen vorläufig, Evidenz umstritten und Prognosen unsicher sind, besteht die zentrale rechtsstaatliche Herausforderung darin, Entscheidungen so zu begründen, dass ihre Rationalität nachvollziehbar bleibt, ohne eine trügerische Gewissheit zu suggerieren. Kommunikation wird damit selbst zu einem Element rechtsstaatlicher Verantwortlichkeit.

Eine rechtsstaatlich angemessene Kommunikation adaptiver Rationalität verlangt, dass staatliche Stellen – insbesondere der Gesetzgeber – proaktiv festlegen, nach welchen Kriterien sie in einer Krise Rechenschaft ablegen. Dazu gehören insbesondere:

⁸ Vgl. *Karl Popper*, *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde* (Band 1), 8. Aufl. 1992, S. 239: „Wir müssen ins Unbekannte, ins Ungewisse und ins Unsichere weiterschreiten; wir müssen die Vernunft benutzen, die uns gegeben ist, um, so gut wir es eben können, für beides zu planen: für Sicherheit und für Freiheit“.

- die Offenlegung der Annahmen und Unsicherheiten, auf denen eine Entscheidung beruht,
- die Etablierung expliziter Evaluationsmechanismen, etwa in Form von Sunset-Klauseln, Begründungspflichten oder Daten-Review-Klauseln,
- sowie regelmäßige parlamentarische Re-Assessments, die eine lernfähige Nachsteuerung institutionalisieren.

Damit wird Verantwortlichkeit nicht an ein prognostisches Ergebnis, sondern an den Prozess rationaler, lernfähiger Entscheidungsfindung gebunden.

Entscheidend ist, dass die Kommunikation staatlicher Entscheidungen zugleich deutlich macht, in welchem Umfang kurzfristige empirische Unsicherheiten bestehen – und dass auch diese Unsicherheit selbst wissenschaftlich abgesichert ist. Die wissenschaftlich fundierte Erkenntnis kann gerade darin bestehen, dass abwägungsrelevante Annahmen nicht verlässlich bestimmt werden können. Unter diesen Bedingungen muss der Rechtsstaat verantwortliche Einschätzungen treffen, die dem entsprechen, was im englischen Sprachgebrauch als *educated guess* bezeichnet wird: eine verantwortliche, methodisch reflektierte Einschätzung unter Unsicherheit.

Die Kommunikation adaptiver Rationalität bedeutet daher mehr als die bloße Begründung staatlicher Maßnahmen. Sie zielt auf Transparenz über die institutionelle Wissensarchitektur: über die Annahmen, Datenquellen und Verfahren, die der Entscheidung zugrunde liegen; über die zeitliche Dynamik von Evaluation und Nachsteuerung; und über den geplanten Umgang mit fehlenden oder unsicheren Erkenntnissen. Eine solche Kommunikation schafft die Grundlage dafür, dass eine resiliente Öffentlichkeit – also die Gesellschaft der Grundrechtsträger – staatliche Entscheidungen nachvollziehen, kritisch begleiten und produktiv diskutieren kann.

Würde der Rechtsstaat auf diese Form offener Kommunikation verzichten, gingen nicht nur die positiven Effekte öffentlicher Nachvollziehbarkeit und Kontrolle verloren. Die öffentliche Diskussion würde sich dann an andere, weniger geeignete Bezugspunkte halten – etwa an die (vermeintliche) prognostische Richtigkeit einzelner Entscheidungen oder an den (vermeintlichen) Grad empirischer Absicherung. Die Folge wäre eine Erosion von Legitimität und Akzeptanz: Staatliche Entscheidungen würden als intransparent oder widersprüchlich wahrgenommen, wissenschaftliche Unsicherheit und wissenschaftlich Empfohlenes würden nicht mehr unterschieden, und das Vertrauen in die Rationalität rechtsstaatlichen Handelns würde nachhaltig geschwächt.

Kommunikativ verstandene Verantwortlichkeit ist daher kein bloßes Additiv zur prozeduralen Rationalität, sondern ihre Bedingung der Möglichkeit. Nur wenn der Rechtsstaat Ungewissheit offenlegt, statt sie zu verdecken, kann er zeigen, dass Verantwortlichkeit auch dort Bestand hat, wo Gewissheit fehlt.

V. Adaptive Rationalität als Modus rechtsstaatlicher Legitimation unter Ungewissheit

Die vorangegangenen Überlegungen zeigen, dass empirische Ungewissheit den Rechtsstaat nicht verändert, wohl aber seine Funktionsbedingungen verschiebt. Es bleibt derselbe Rechtsstaat – gebunden

an Grundrechte, Verfahren und Rechenschaftspflichten –,⁹ der jedoch unter Bedingungen epistemischer Vorläufigkeit seine Entscheidungen anders legitimieren muss. Wo Wissen unsicher, Evidenz umstritten und Prognosen instabil sind, kann sich Legitimität (vorläufig) nicht primär aus der prognostischen Richtigkeit staatlicher Entscheidungen ergeben, sondern muss sich auf die Verfahren ihrer Rationalisierung stützen.

Adaptive Rationalität bezeichnet dabei keine „neue“ Form des Rechtsstaats, auch keinen rechtsstaatlichen Ausnahmezustand, sondern einen *modus operandi*, in dem der Rechtsstaat seine bestehenden normativen Prinzipien – Rationalität, Verantwortlichkeit, Rechtssicherheit – unter den Bedingungen empirischer Ungewissheit fortführt. Sie ersetzt Gewissheit nicht durch Beliebigkeit, sondern durch methodische Offenheit: durch Verfahren, die Entscheidungen nachvollziehbar, korrigierbar und lernorientiert machen. Verantwortlichkeit wird so zur strukturellen Antwort auf epistemische Instabilität.

Damit wandelt sich der Bezugspunkt rechtsstaatlicher Legitimität: Sie entsteht (vorläufig) nicht mehr allein aus der Plausibilisierung epistemischer Sicherheit, sondern aus der transparenten Bearbeitung von Nichtwissen. Die Offenlegung von Unsicherheiten, die institutionalisierte Evaluation von Maßnahmen und die kommunikative Nachvollziehbarkeit von Lernprozessen sichern den normativen Anspruch des Rechtsstaats gerade dort, wo empirische Gewissheit fehlt.

In dieser Perspektive erweist sich der Rechtsstaat als resiliente Ordnung, die ihre Legitimität nicht aus der Verfügbarkeit gesicherten Wissens, sondern aus der Qualität ihres Umgangs mit Ungewissheit gewinnt. Adaptive Rationalität ist damit keine Abkehr vom idealen Rechtsstaat, sondern seine vorläufige Bewährungsform – die Weise, in der er seine Grundprinzipien unter veränderten epistemischen Bedingungen aufrechterhält.

C. Vulnerabilität des Rechtsstaats im Modus adaptiver Rationalität – Angriffsvektoren und Gegenmaßnahmen

Die ungewohnte¹⁰ Entscheidungssituation unter Bedingungen empirischer Ungewissheit unterscheidet sich grundlegend von den vertrauten Konstellationen der Alltagsvernunft. Während letztere auf Erfahrungswissen, Stabilität und kausaler Nachvollziehbarkeit beruht, sind Entscheidungen unter empirischer Ungewissheit durch Vorläufigkeit, Instabilität und epistemische Offenheit geprägt. Im Verhältnis zwischen Staat und Grundrechtsträgern entstehen daraus zwangsläufig Wahrnehmungs- und Verständnisunterschiede, die kommunikativ überbrückt werden müssen. Diese Vermittlungsaufgabe ist komplex,

⁹ Vgl. unmissverständlich BVerfGE 159, 223 (Leitsatz 1): „Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen als Maßnahmen zur Bekämpfung einer Pandemie müssen den allgemeinen verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Einschränkung von Grundrechten in jeder Hinsicht genügen.“

¹⁰ Die Corona-Pandemie ist nicht der erste Fall, der Fragen des rechtlichen Umgangs mit Bedingungen empirischer Ungewissheit betrifft (vgl. etwa aus dem Jahr 1978 zur Frage der friedlichen Nutzung der Kernenergie BVerfGE 49, 89 [Leitsatz 4]: „In einer notwendigerweise mit Ungewißheit belasteten Situation liegt es zuvorderst in der politischen Verantwortung des Gesetzgebers und der Regierung, im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen die von ihnen für zweckmäßig erachteten Entscheidungen zu treffen. Bei dieser Sachlage ist es nicht Aufgabe der Gerichte, mit ihrer Einschätzung an die Stelle der dazu berufenen politischen Organe zu treten. Denn insoweit ermangelt es rechtlicher Maßstäbe.“), aber die Intensität und gesellschaftliche Breite der Problematik fordern den öffentlichen Diskurs beispiellos heraus.

weil sie den Rechtsstaat zwingt, zugleich rational und lernfähig, entschlossen und selbstkritisch zu erscheinen.

Erschwert wird die Lage dadurch, dass naheliegende Missverständnisse nicht nur zufällig entstehen, sondern gezielt ausgenutzt werden können. Wo die Unterschiedlichkeit der Entscheidungslogiken – empirische Ungewissheit auf Seiten staatlicher Verfahren einerseits, Alltagsvernunft auf Seiten gesellschaftlicher Wahrnehmung andererseits – verwischt oder negiert wird, entstehen Angriffsvektoren, die auf die Vulnerabilität des Rechtsstaats selbst zielen. Sie operieren mit der Verstärkung von Misstrauen, der Delegitimierung von Rationalität und der Unterstellung fehlender Transparenz. Gerade weil sie an intuitive, alltagsnahe Erwartungen appellieren, sind sie kommunikativ wirkmächtig und institutionell gefährlich.

Im Einzelnen lassen sich fünf zentrale Angriffsvektoren unterscheiden:

1. Bestreiten des epistemischen Ausgangspunkts

Bereits der natur- oder sozialwissenschaftliche Hintergrund, auf dem Entscheidungen beruhen, kann bestritten werden. Wird die empirische Grundlage als solche delegitimiert, wird die gesamte Entscheidungssituation als nichtig dargestellt – die Rationalität staatlichen Handelns verliert ihre Basis.¹¹

2. Ausnutzung alltagslogischer Wissensannahmen

Die Alltagsvernunft geht davon aus, dass mehr Wissen mehr Sicherheit bedeutet. Unter Bedingungen empirischer Ungewissheit ist das Gegenteil möglich: Zuwachs an Information kann neue Unsicherheiten erzeugen. Diese kontraintuitive Dynamik kann als Widersprüchlichkeit oder Inkompetenz des Staates gedeutet werden, wodurch das Vertrauen in seine Entscheidungsfähigkeit untergraben wird.

3. Instrumentalisierung des Ex-post-Ex-ante-Dilemmas

Im Rückblick erscheinen Entscheidungen oft falsch, weil nachträglich mehr Wissen verfügbar ist. Dieses strukturelle Dilemma lässt sich leicht moralisieren: Wer ex ante entscheiden musste, wird ex post zum „Schuldigen“ gemacht. Der Versuch, dies zu erklären, führt paradoxerweise dazu, die Schuldfrage zu wiederholen und zu vertiefen.

¹¹ Vgl. zu dieser Problematik (vermeintlich drohende Zerstörung des Planeten durch ein physikalisches Experiment) BVerfGK 17, 57: „Zur schlüssigen Darlegung möglicher Schadensereignisse, die eine Reaktion staatlicher Stellen erzwingen könnten, genügt es insbesondere nicht, Warnungen auf ein generelles Misstrauen gegenüber physikalischen Gesetzen, also gegenüber theoretischen Aussagen der modernen Naturwissenschaft zu stützen [...]. Praktisch vernünftige Zweifel setzen – wenigstens – die Auseinandersetzung mit Gegenbeispielen, also Widerlegungsversuchen der jeweiligen Aussagen voraus. Namentlich im Bereich der theoretisch weit fortgeschrittenen Naturwissenschaften erfordern vernünftige Zweifel zudem ein hinreichendes fachliches Argumentationsniveau. Die schlüssige Darlegung einer Warnung kann jedenfalls nicht auf solche Hilferwägungen abstellen, die ihrerseits mit dem bewährten, anerkannten Hintergrundwissen des jeweiligen Faches in Widerspruch stehen.“

4. Delegitimierung über asymmetrische Zurechnungssicherheit

Grundrechtseingriffe sind sicher antizipierbar und individuell erfahrbar; der Nutzen staatlicher Maßnahmen dagegen ungewiss und kollektiv vermittelt. Diese Asymmetrie eröffnet Angriffsflächen: Der kurzfristig spürbare Eingriff wird gegen den unsicheren Nutzen ausgespielt. Solche Argumentationen können an Egoismus, Empörung oder den *present bias* appellieren – also die Tendenz, unmittelbare Nachteile stärker zu gewichten als zukünftige Vorteile.

5. Angriff auf die epistemische Legitimation staatlicher Schätzungen

Der erwartete Nutzen staatlicher Maßnahmen muss unter Ungewissheit geschätzt werden (*educated guess*). Diese Form verantwortlicher Schätzung kann leicht delegitimiert werden, indem man auf alternative Einschätzungen verweist oder die fehlende wissenschaftliche „Beweisbarkeit“ betont. Damit wird an das intuitive, aber irreführende Verständnis appelliert, dass legitimes Handeln stets auf sicherem Wissen beruhen müsse.

Diese Angriffsvektoren verdeutlichen, dass die Vulnerabilität des Rechtsstaats im Modus adaptiver Rationalität nicht in seinen Strukturen, sondern in seinen Kommunikationsbedingungen liegt. Wo die Verständigung über epistemische Voraussetzungen brüchig wird, können Misstrauen und Polarisierung als politische Waffen eingesetzt werden.

Als Gegenmaßnahmen bieten sich drei komplementäre Strategien an:

1. Adressatengerechte Risikokommunikation

Unsicherheit muss offen, aber verständlich kommuniziert werden. Vertrauen entsteht nicht durch Verschweigen von Nichtwissen, sondern durch transparente Darstellung von Annahmen, Bandbreiten und Überprüfungspunkten.

2. Zeitlich strukturierte Rechenschaft

Jede wesentliche Maßnahme sollte mit einem festgelegten Re-Assessment-Zeitpunkt verbunden werden. Systematische Rückmeldungen der Öffentlichkeit – etwa durch Evaluationen, Anhörungen, Bürgerpanels oder öffentliche Datenportale – machen Lernprozesse nachvollziehbar.

3. Stärkung gesellschaftlicher Resilienz

Ziel ist es, die Vertrautheit der Öffentlichkeit mit den oft kontraintuitiven Merkmalen von Entscheidungen unter Ungewissheit zu erhöhen. Ein Verständnis dafür, dass wissenschaftlich abgesicherte Erkenntnis selbst das Fehlen von Gewissheit ausweisen kann, mindert die Anfälligkeit für Manipulation.

Die politische Ambivalenz dieser Maßnahmen liegt auf der Hand: Kommunikation von Unwissenheit kann als Zeichen der Schwäche gedeutet werden. Doch der kurzfristige Nutzen vermeintlicher Gewissheitsrhetorik steht in keinem Verhältnis zum langfristigen Glaubwürdigkeitsverlust, den sie erzeugt. Tragfähiger ist ein Verständnis von Legitimität, das auf Offenheit und Lernfähigkeit beruht.

So gesehen bilden Rechtsstaatlichkeit und gesellschaftliche Resilienz weiterhin zwei Seiten derselben adaptiven Rationalität: Der Rechtsstaat bleibt nur dann legitim, wenn er lernfähig bleibt – und die Gesellschaft nur dann resilient, wenn sie diese Lernfähigkeit als Ausdruck von Stärke begreift.

D. Bundesverfassungsgericht

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur sogenannten Bundesnotbremse I¹² markiert den Versuch, den rechtsstaatlichen Umgang mit empirischer Ungewissheit verfassungsdogmatisch zu fassen. Das Gericht erkennt ausdrücklich an, dass der Gesetzgeber in einer Situation handelte, die komplex, dynamisch und durch tatsächliche sowie wissenschaftliche Ungewissheiten gekennzeichnet war.¹³ Es betont, dass wissenschaftliche Erkenntnisse „fortlaufend gewonnen, aufbereitet und auch korrigiert werden“¹⁴ und gesteht dem Gesetzgeber deshalb einen weiten Beurteilungs- und Einschätzungsspielraum zu.¹⁵

Diese Anerkennung entspricht dem Gedanken, dass unter Bedingungen hoher Unsicherheit keine ex-ante-Perfektion, sondern lern- und feedbackbasierte Entscheidungsarchitekturen zählen. Das Gericht würdigt insbesondere, dass der Gesetzgeber durch § 4 Abs. 1 IfSG das Robert Koch-Institut institutionell beauftragt hat, laufend Daten zu erheben, auszuwerten und neue Erkenntnisse zu veröffentlichen.¹⁶ Dadurch sei „institutionell dafür Sorge getragen“, dass Wissen kontinuierlich aktualisiert werde.¹⁷ Dieses institutionelle Design erfüllt faktisch die Funktion einer Feedback-Schleife – einer organisatorisch verankerten Lernstruktur, die fortlaufende Anpassung ermöglicht.

Der Senat prüft, ob der Gesetzgeber seine Prognoseentscheidung „vertretbar auf hinreichend tragfähige Erkenntnisse“ gestützt hat.¹⁸ Eine ausdrückliche Pflicht zu fortlaufender Evaluation oder Revision formuliert das Gericht nicht; lediglich der Hinweis, dass mit fortschreitender Erkenntnis strengere Anforderungen gelten können, deutet in diese Richtung.¹⁹ Damit bleibt das Gericht auf dem Niveau einer Vertretbarkeitskontrolle stehen: Es bewertet, ob die gesetzgeberische Entscheidung vertretbar war, nicht, ob sie selbst-lernend angelegt war.

Das Gericht akzeptiert somit die Vertretbarkeit als hinreichende Rechtfertigung – stärker wäre eine Ergänzung gewesen, die die institutionelle Überprüfbarkeit und Korrigierbarkeit dieser Vertretbarkeit verlangt. In normativer Perspektive ersetzt das Gericht iterative, lernende Verantwortlichkeit durch klassische parlamentarische Legitimation und eine konventionelle Verhältnismäßigkeitsprüfung.

Dogmatisch-technisch zeigt sich diese Akzentuierung besonders deutlich in der Argumentation zur Eignung von Kontaktbeschränkungen. Der Senat erklärt:

„Die gesetzgeberische Prognose über die Wirkungen unterliegt daher einer verfassungsgerichtlichen Vertretbarkeitskontrolle. Dies schließt die Prüfung ein, ob die gesetzgeberische Prognose

¹² BVerfGE 159, 223.

¹³ Vgl. BVerfGE 159, 223 (315 Rn. 206): „die Situation der Pandemie ist durch gefährliche, aber schwer vorhersehbare Dynamik geprägt, die Sachlage also komplex“.

¹⁴ BVerfGE 159, 223 (301 Rn. 178).

¹⁵ BVerfGE 159, 223 (289 Rn. 145, 307 Rn. 189, 340 Rn. 290).

¹⁶ BVerfGE 159, 223 (301 Rn. 178).

¹⁷ BVerfGE 159, 223 (301 Rn. 178).

¹⁸ Vgl. BVerfGE 159, 223 (298 Rn. 170, 299 Rn. 172, 301 Rn. 177, 313 Rn. 201, 342 Rn. 275, 343 Rn. 278).

¹⁹ Vgl. BVerfGE 159, 223 (327 Rn. 236).

hinreichend verlässlich ist [...]. Für eine strengere darüberhinausgehende Prüfung der Eignung besteht kein Anlass.“²⁰

Gerade hier verdeckt der Begriff der „Prognose“ die eigentliche Entscheidungssituation. Unter den Bedingungen empirischer Ungewissheit war eine wissenschaftlich präzise Prognose gar nicht möglich; der Gesetzgeber konnte nur verantwortlich schätzen – einen *educated guess* abgeben, gestützt auf das verfügbare, aber lückenhafte Wissen. Wenn das Gericht diese Schätzung als „hinreichend verlässlich“ bezeichnet, verschiebt sich der semantische Akzent: Der Maßstab suggeriert epistemische Stabilität, wo in Wahrheit nur methodisch reflektierte Vorläufigkeit bestand.

Das Bundesverfassungsgericht erkennt zwar an, dass sich der gesetzgeberische Beurteilungsspielraum mit der Zeit verengen kann, wenn „der Gesetzgeber nicht hinreichend für einen Erkenntnisfortschritt Sorge trägt“.²¹ Dieser Gedanke impliziert bereits den Kern adaptiver Rationalität – nämlich, dass Lernprozesse mit der Dauer einer Maßnahme zunehmen müssen. Doch das Gericht zieht daraus keine Folgerung für die systematische Verankerung von Feedback-Mechanismen im Gesetzgebungsverfahren.

Auch die Bezugnahme auf die „demokratisch in besonderer Weise legitimierte Verantwortung“ des Gesetzgebers, „Konflikte zwischen hoch- und höchstrangigen Interessen trotz ungewisser Lage zu entscheiden“,²² bleibt ambivalent. Demokratische Legitimation ersetzt nicht die Verantwortbarkeit einer Entscheidung, sondern setzt sie voraus. Eine stärkere Kopplung von Legitimations- und Lernprozessen – durch Transparenz, Begründung und Evaluation – hätte den rechtsstaatlichen Gedanken der prozeduralen Verantwortlichkeit konsequenter fortgeführt.

Insgesamt deutet die Entscheidung zur Bundesnotbremse I wesentliche Aspekte adaptiver Rationalität an, ohne diesen Gedanken ausdrücklich zu systematisieren. Der Senat würdigt institutionalisierte Lernstrukturen, bleibt aber innerhalb eines klassischen, ergebnisorientierten Kontrollrahmens. Die richterliche Zurückhaltung wahrt die Gewaltenteilung, verstellt aber den Blick auf eine weitergehende normative Anforderung: dass Legitimität unter empirischer Ungewissheit nicht allein durch Vertretbarkeit, sondern durch die institutionelle Fähigkeit zum Lernen und Nachsteuern gesichert wird.

gez. Karsten Schneider

²⁰ BVerfGE 159, 223 (306 Rn. 187).

²¹ BVerfGE 159, 223 (307 Rn. 190).

²² BVerfGE 159, 223 (299 Rn. 171).