



# Wortprotokoll der 6. Sitzung

# Enquete-Kommission „Aufarbeitung der Corona-Pandemie und Lehren für zukünftige pandemische Ereignisse“

Berlin, den 3. November 2025, 14:00 Uhr  
Paul-Löbe-Haus, 4. 900

Vorsitz: Franziska Hopermann, MdB

Tagesordnung – Öffentliche Anhörung

## **Einziger Tagesordnungspunkt**

Seite 4

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



### Anwesende Mitglieder der Kommission

Fraktion	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Hoppermann, Franziska Hose, Michael Müller, Axel Rohwer, Lars Wittmann, Mechthilde	
AfD	Baum, Dr. Christina Weiss, Claudia Ziegler, Kay-Uwe	Bessin, Birgit Dietz, Thomas
SPD	Peick, Jens Rinkert, Daniel Seitzl, Dr. Lina (digital)	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Gumnior, Dr. Lena Piechotta, Dr. Paula	Heitmann, Linda
Die Linke	Gürpinar, Ates	

### Anwesende sachverständige Mitglieder der Kommission

Fontana, Prof. Dr. Sina  
Homburg, Prof. Dr. Stefan  
Kießling, Prof. Dr. Andrea  
Kluge, Prof. Dr. Stefan  
Kubbe, Carolin  
Lausen, Tom (digital)  
Müller, Michael  
Nehls, Dr. Michael (digital)  
Rosenbrock, Prof. Dr. Rolf  
Rothe, Isabel  
Salzberger, Prof. Dr. Bernd  
Schmidt, Prof. Dr. Christoph M.  
Steinbach-Putz, Janet



### **Liste der Sachverständigen:**

**Prof. Dr. Alena Buyx**

Direktorin des Instituts für Geschichte und Ethik der Medizin (IGEM) an der Technischen Universität München (TUM), ehemalige Vorsitzende des Deutschen Ethikrates

**Prof. Dr. Anika Klafki**

Rechtswissenschaftlerin und Hochschullehrerin an der Friedrich-Schiller-Universität Jena,  
Mitglied des Thüringer Verfassungsgerichtshofes

**Prof. Dr. Oliver Lepsius**

Rechtswissenschaftler an der Universität Münster

**Prof. Dr. Stephan Rixen**

Rechtswissenschaftler und Hochschullehrer an der Universität zu Köln

**Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider**

Rechtswissenschaftler, ehemaliger Hochschullehrer an der Universität Erlangen-Nürnberg

**Prof. Dr. Karsten Schneider**

Rechtswissenschaftler und Hochschullehrer an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz



Beginn der Sitzung: 14:01 Uhr

### Einziger Tagesordnungspunkt

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

Die Vorsitzende, Abg. **Franziska Hopermann** (CDU/CSU): Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Gäste auf der Tribüne, sehr geehrte Vertreterinnen und Vertreter der Bundesregierung und der Landesregierungen, alle, die zugeschaltet sind. Ich begrüße Sie alle zur öffentlichen Anhörung der Enquetekommission zum Thema der „Rechtsstaat unter Pandemiebedingungen, IfSG, Grundrechte und Eigenverantwortung“. Wir freuen uns sehr, dass Sie alle da sind. Heute haben wir Expertinnen und Experten aus verschiedenen Fachbereichen zu Gast, um auch zu diesem breiten Thema einen möglichst guten Austausch zu ermöglichen. Wie Sie sehen, machen wir diese Sitzung in hybrider Form, einige Sachverständige sind auch online dabei. Ich darf begrüßen:

digital dabei,

- Frau Prof. Dr. Alena Buyx, Direktorin des Instituts für Geschichte und Ethik der Medizin an der Technischen Universität in München, ehemalige Vorsitzende des Deutschen Ethikrates,

in Präsenz,

- Prof. Dr. Annika Klafki, Rechtswissenschaftlerin und Hochschullehrerin an der Friedrich-Schiller-Universität Jena, Mitglied des Thüringer Verfassungsgerichtshofs.

Digital außerdem dabei sind:

- Prof. Dr. Oliver Lepsius, Rechtswissenschaftler und Hochschullehrer an der Universität Münster,

ebenfalls digital dabei:

- Prof. Dr. Stefan Rixen, Rechtswissenschaftler und Hochschullehrer an der Universität zu Köln.

In Präsenz dabei sind:

- Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider,

Rechtswissenschaftler, ehemaliger Hochschullehrer an der Universität Erlangen-Nürnberg,

und ebenfalls in Präsenz dabei:

- Prof. Dr. Karsten Schneider, Rechtswissenschaftler und Hochschullehrer an der Johannes-Gutenberg-Universität in Mainz.

Vielen Dank, dass Sie sich alle heute die Zeit nehmen und Ihre Fachkenntnisse mit uns teilen. Ich hätte noch einen Hinweis zu Stellungnahmen. Grundsätzlich fordern wir aufgrund der Kurzfristigkeit der Einladung keine Stellungnahmen von den Sachverständigen. Prof. Dr. Schneider und Prof. Dr. Schachtschneider haben aber dennoch Stellungnahmen eingereicht, die sind heute Morgen an die Kommission verteilt worden. Deswegen an die übrigen Sachverständigen mein Hinweis: Sie können gerne im Nachgang noch Stellungnahmen einreichen, wenn Sie möchten. Die werden dann in der Cloud der gesamten Kommission zur Verfügung gestellt. Einmal zur Erklärung des heutigen Verfahrens. Zunächst hat jeder unserer Gäste die Gelegenheit für ein fünfminütiges Eingangsstatement. Danach haben wir bis zu zehn Fragerunden vorgesehen. Unser angepeiltes Ende ist 17 Uhr für diese Sitzung. Für jeden Frage- und Antwortblock stehen insgesamt fünf Minuten zur Verfügung. Davon, so in der Peilung der Erfahrung auch der Ausschüsse, sollten höchstens zwei Minuten für die Fragen genutzt werden, um auch ausreichend Zeit für die Antworten zu ermöglichen. Dann wechselt das Fragerecht zur nächsten Fragenden in der Reihenfolge. In der Runde eins und zwei haben alle Fraktionen das Wort, in der Runde drei und vier Unionsfraktion, AfD, SPD und Grüne, in Runde fünf und sechs – wenn wir da hinkommen – Unionsfraktion, AfD und SPD und in den darauffolgenden Runden die Unionsfraktion. Die Fragerunden sind so aufgeteilt, dass jedes Kommissionsmitglied theoretisch fünf Minuten Fragezeit hat. Ich darf sowohl die Fragenden als auch die Gäste bitten, sich möglichst so kurz zu fassen, dass gegebenenfalls noch Nachfragen innerhalb der fünf Minuten möglich sind, und auch, dass Unterbrechungen miteinander so gehandhabt werden, dass sie nicht als Unhöflichkeit empfunden werden, aber dennoch vielleicht auch so artikuliert werden, dass wir in



ein gutes, höfliches gemeinsames Gespräch kommen. Ein weiterer Hinweis: Prof. Rixen hat heute bis 16.20 Uhr Zeit dabei zu sein. Deswegen würde ich vorschlagen, dass Sie Ihre Fragen an ihn möglichst frühzeitig richten. Und Sie, liebe Sachverständige, müssen nicht auf mein Wort warten. Wenn Sie adressiert werden von jemandem aus der Runde, dürfen Sie gerne sofort antworten. Die Sachverständigen, die online teilnehmen, sollten bitte ihre Mikrofone grundsätzlich ausschalten und dann vor der Beantwortung der Fragen daran denken, das Mikrofon dann auch wieder einzustellen. Wir haben eine Uhr mit einer Redezeit, die sichtbar ist. Wenn Sie online dabei sind, stellen Sie sich das so ein, dass Sie das in Zoom auch gut sehen können. Ich werde Sie danach höflich darum bitten, zum Schluss zu kommen, wenn das Ende der Zeit naht. Dann noch ein Hinweis: Die Sitzung wird live im Parlamentsfernsehen übertragen und auch danach in der Mediathek des Deutschen Bundestages zur Verfügung gestellt. Wir fertigen aber dennoch ein Wortprotokoll der Sitzung an. Und ein letzter Hinweis an die Gäste auf der Besuchertribüne: Beifallsbekundungen und Zwischenrufe sowie Film- und Tonaufnahmen sind von da oben nicht gestattet. Es wurde überfraktionell vereinbart, die Eingangssstatements zum Aspekt „Abwägung, Schutzauftrag, Eigenverantwortung“ zuerst und danach im Angang den Aspekt „Infektionsschutzgesetz“ jeweils in alphabetischer Reihenfolge zu hören. Die Reihenfolge wäre – ich lese die einmal vor –: Frau Prof. Buyx, Frau Prof. Klafki, Herr Prof. Schachtschneider, Herr Prof. Schneider und zum Aspekt Infektionsschutzgesetz, Herr Prof. Lepsius und Herr Prof. Rixen dann jeweils digital. So, genug von mir. Als erstes bekommt nun das Wort Frau Prof. Alena Buyx.

**Prof. Dr. Alena Buyx** (Direktorin des Instituts für Geschichte und Ethik der Medizin (IGEM)): Einen schönen guten Tag. Vielen Dank, Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, liebe Kolleginnen und Kollegen, meine Damen und Herren, vielen herzlichen Dank, dass ich hier sein darf, und an die Mitglieder der Enquête-Kommission vielen Dank für diese wichtige Arbeit. Ganz kurz vorweg. Ich bin geladen in Funktion der ehemaligen Vorsitzenden des Deutschen Ethikrats. Zur Erklärung, das ist ein ehrenamtliches, unabhängiges, beratendes Expertengremium, das drei gesetzlich geregelte Aufgaben hat. Einmal die

Beförderung und Information von Debatten zu ethischen Themen in der Gesellschaft, die Politikberatung und die Vernetzung international. Insgesamt wird das Gremium politisch eher selten angefragt, so tatsächlich auch in der Pandemie. Die meiste Arbeit gibt das Gremium sich selbst. Deswegen wird auch von Seiten des Gremiums immer wieder geworben in der Politik um Themen, Ideen, Wünsche, Vorschläge der verschiedenen Ministerien und Fraktionen. In der Pandemie gab es neun verschiedene Publikationen, die der Ethikrat veröffentlicht hat, eine Publikation gemeinsam mit der Ständigen Impfkommission [STIKO] und der Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina zur Priorisierung der Impfstoffe. Ihr Thema wird in verschiedenen Publikationen intensiver behandelt. Zuerst in der Ad-hoc-Empfehlung „Solidarität und Verantwortung in der Corona-Krise“, die wurde veröffentlicht im März 2020. Da geht es übergreifend darum, dass der Ethikrat darauf hinweist, dass es in so einer Situation einer solchen durchgreifenden Krise unter starken Bedingungen von Unsicherheit zu sehr grundsätzlichen und auch sehr schmerzvollen Güterabwägungen und Normenkonflikten kommt. Das heißt, dass der Schutz der Bevölkerung, der Schutz eines funktionierenden Gesundheitssystems und der Schutz verschiedener vulnerabler, besonders vulnerabler Gruppen abgewogen werden muss mit den Grund- und Freiheitsrechten des Einzelnen und es eine kontinuierliche Überprüfung in die Zukunft immer geben muss von allen Maßnahmen des Infektionsschutzes. Damals zu dem Zeitpunkt hatten wir die damals herrschenden, relativ eingreifenden Maßnahmen für vertretbar bewertet, haben aber darauf hingewiesen, dass immer wieder die Verhältnismäßigkeit in der Zukunft überprüft werden muss, dass es insbesondere sehr viel Forschung nach vorne geben muss zu Möglichkeiten, um alternative Maßnahmen der Pandemiebekämpfung zu haben, die damals zum Teil noch nicht zur Verfügung standen. Dann haben wir dieses Thema der Eigenverantwortung und der Solidarität relativ intensiv in einer weniger bekannten Stellungnahme behandelt. Das ist die Stellungnahme „Vulnerabilität und Resilienz in der Krise – Ethische Kriterien für Entscheidungen in einer Pandemie“, die ist im April 2022 veröffentlicht, stellt also schon einen allerersten



Rückblick des Gremiums auf diese Zeit dar. Und in aller extremen Verkürzung dieses über 200 Seiten langen Papiers stellen wir dort fest, dass eben insbesondere hinsichtlich der Eigenverantwortung es eine Kopplung an das Konzept der Solidarität gibt, dass es also wichtig ist, möglichst viel Freiraum für eigenverantwortliches Entscheiden der Bürgerinnen und Bürger immer im Verlauf einer solchen Krise zu gewährleisten, dass aber gleichzeitig die Bürgerinnen und Bürger auch insbesondere vor dem Hintergrund einer gesellschaftlichen Solidarität eine Verpflichtung haben, sorgfältig ihre Risikoabwägungen zu machen und sich möglichst eben dann auch tatsächlich an die solidarisch, teils solidarisch und teils natürlich auch mit anderen ethischen Prinzipien begründeten Maßnahmen zu halten. Auch das ist immer wieder eine kontinuierliche Adjustierung. Wir weisen in diesem Papier eine ganze Reihe von Herausforderungen nach und empfehlen auch eine ganze Reihe von vorausschauenden Lehren aus der Pandemie in die Zukunft, insbesondere die kontinuierliche demokratische Legitimierung etwaiger eingreifender Maßnahmen, die Verpflichtung zur Wissensgenerierung, also eine Verpflichtung auch zur Datenerhebung, zur besseren Datenerhebung und Nutzung, ganz essenziell dann sehr viel mehr Teilhabe und Partizipation, sehr viel mehr Regionalisierung und spezifischere Konzepte, beispielsweise des Infektionsschutzes und noch eine ganze Reihe weiterer Empfehlungen, die ich jetzt in der Kürze der Zeit nicht mehr vorstellen werde. Und ich bedanke mich für das Wort.

Die **Vorsitzende**: Vielen herzlichen Dank für diese Punktlandung. - Als Nächste bekommt das Wort Frau Prof. Dr. Anika Klafki.

**Prof. Dr. Anika Klafki** (Rechtswissenschaftlerin und Hochschullehrerin an der Friedrich-Schiller-Universität Jena): Auch von mir vielen herzlichen Dank für die Einladung in dieses Gremium. So ehrenwert das ist, die Vergangenheit aufzuarbeiten, so wichtig finde ich, ist es jetzt in die Zukunft zu schauen. Und aus meiner Fachperspektive ist es insoweit unabdingbar, dafür zu sorgen, dass wir für die nächste Pandemie besser gerüstet sind und das bedeutet, dass bessere Rechtsgrundlagen geschaffen werden. Warum? Das ist einmal ein Gebot, was aus dem Demokratieprinzip folgt, auch aus dem Rechtsstaatsprinzip, dass wenn so einschneidende

Maßnahmen gegenüber Bürgerinnen und Bürgern getroffen werden, die in unser aller Leben eingreifen, dass dann der Bundestag als unmittelbar vom souverän legitimiertes Organ die Entscheidung trifft. Ich glaube, es ist aber auch ein Gebot von Effektivität in der Krisenbekämpfung. Gute Rechtsetzung ist kein Selbstzweck und auch nichts, was man nur in der Schönwetterdemokratie braucht, sondern: Je besser die Rechtsetzung ist, desto genauer ausgestaltet ist im Vorwege durch kluge Abwägungen – „Was wollen wir eigentlich an Freiheit gewähren? Was sind die Voraussetzungen, unter denen grundrechtsintensive Maßnahmen angewendet werden können?“ –, desto mehr ist auch die Exekutive, also die handelnden Behörden, entlastet und kann bessere Anordnungen in der Pandemie treffen. Was meine ich damit? Wenn wir uns die Corona-Schutz-Verordnungen angucken, die überall erlassen worden sind, die waren zum Teil 40 Seiten lang. Ich als Juristin habe zum Teil einen halben Tag gebraucht, um zu verstehen: Was ist jetzt eigentlich genau erlaubt? Was ist verboten? Das war für juristische Laien – alle zwei Wochen wurden die neu gefasst – nicht zu durchdringen. Das heißt, die Menschen können sich auch gar nicht mehr daranhalten, weil sie gar nicht verstehen, was überhaupt noch gilt. Wenn dann Menschen auch noch Bußgeldbescheide bekommen, weil sie sich nicht an solche unverständlichen Regelungen halten, dann führt das nicht zu einer guten Bekämpfung der Pandemie, sondern zu Politikverdrossenheit. Im schlimmsten Fall wenden sich dann die Menschen ab von unseren demokratischen Institutionen. Damit es zu so etwas nicht mehr kommt, glaube ich, sind Sie hier im Hohen Haus gefragt, die Rechtsgrundlagen fortzuentwickeln. Ich bin der Meinung, das derzeitige Infektionsschutzgesetz ist nicht ausgerichtet auf eine Pandemie, sondern eher auf punktuelle Gesundheitsereignisse – was weiß ich, Masernausbruch in der Schule. Deswegen ist es an der Zeit, zu überlegen, ob man ein eigenes Gesetz für einen epidemischen Ausbruch macht oder das in einem neuen Abschnitt ins Infektionsschutzgesetz integriert und sich überlegt, welche Maßnahmen denn angemessen in so einer epidemischen Situation mit Blick auf Anordnung gegenüber der allgemeinen Bevölkerung sind, und da klare Rechtsgrundlagen zu schaffen – nicht nur einen Stichpunktatalog wie § 28a IfSG



[Infektionsschutzgesetz], sondern richtige Standardmaßnahmen, wo man ausformuliert: Was soll gelten? Das halte ich für wichtig. Wichtige Frage vielleicht in dem Kontext: Wie ist das mit Föderalismus zu vereinbaren? Führt das dazu, dass der Bund alles durchregiert? Nein, da kann ich diejenigen, die daran denken, auch beruhigen. Nur, weil der Bund Standardmaßnahmen erst mal entwickelt und sagt: „Eine Reisebeschränkung ist dies und eine Quarantäneanordnung bedeutet das“, das führt nicht dazu, dass, wenn eine Pandemie ausbricht, das automatisch in den Ländern ins Werk tritt, sondern es braucht trotzdem die Behörden in den Kommunen und in den Ländern vor Ort, die dann eben entscheiden müssen, je nachdem, wie die epidemiologische Lage vor Ort ist: Wollen wir dieses anordnen oder jenes? Und was ist jetzt die richtige Maßnahme? Das heißt, nur weil man ein besseres Gesetz schafft, heißt das nicht, dass weniger Entscheidungsfreiraum auf Landesebene verbleibt. Man kann sogar Öffnungsklauseln vorsehen im Gesetz, dass man sagt, die Länder können weitergehende Regelungen treffen. Also Föderalismus wird dadurch nicht angegriffen. Aber ich glaube, Effektivität wird erhöht. Und ich glaube, in der nächsten Pandemie werden wir uns nicht mehr darauf berufen können, dass das alles furchtbar unvorhersehbar ist. Wir wissen jetzt: Pandemien können kommen. Wir wissen, in jeder Pandemie – egal wie die Krankheit aussieht –: Social Distancing ist eine wirkungsvolle Maßnahme. Deswegen gab es das sogar schon im Mittelalter. Selbst Masken gab es da, diese Pest schnäbel, Sie kennen es vielleicht von Halloween. Das sind Dinge, die kann man vorhersehen und die kann man regeln. Und ich glaube, jetzt haben wir alle die Ruhe und die Zeit, darüber nachzudenken, wie man das sinnvoll machen kann. Und ich freue mich, wenn das irgendwann das Ergebnis ist, was aus dieser Kommission herausgetragen wird. - Vielen Dank.

**Die Vorsitzende:** Vielen Dank für dieses Eingangsstatement. - Als Nächster hat das Wort Herr Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider.

**Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider**  
(Rechtswissenschaftler): Danke, Frau Vorsitzende. Ich möchte etwas sagen, schon in medias res, zum Normalzustand, zum Ausnahmezustand und zur Schutzpflicht: Das Corona-Virus hat keine allgemeine Gefahr einer Erkrankung hervorgerufen.

Weder eine abstrakte Gefahr noch eine konkrete Gefahr für alle oder auch nur für viele Menschen. Keiner der polizeirechtlichen Gefahrenbegriffe war erfüllt. Der Coronaschutz ist ein Sicherheitsrecht, also geht es um polizeirechtliche Fragen. Viele Menschen waren mit dem Virus infiziert und folglich ansteckend. Das war aber kein Schaden, nämlich keine Erkrankung. Es bestand allseits die Möglichkeit der Infektion und die weitaus geringere Möglichkeit der Erkrankung. Die verschiedenen polizeirechtlichen Gefahrenbegriffe, die ich hier natürlich nicht alle anführen kann, genügen im Normalzustand dem Rechtsstaat. Das Bundesverfassungsgericht hat sich mit den Gefahrenbegriffen des Polizeirechts in den verschiedenen Urteilen nicht befasst. Es hat einen eigenständigen Gefahrenbegriff praktiziert, ohne diesen zu benennen. Ich bezeichne die ernsthafte Gefahr für die öffentliche Gesundheit gemäß dem Infektionsschutzgesetz als „epidemische Infektionsgefahr“. Im Rechtsstaat können nicht alle Menschen zu Schutzmaßnahmen verpflichtet werden, obwohl sie niemanden infizieren können, weil sie weder infiziert sind noch gar erkrankt sind. Es besteht lediglich die Befürchtung dessen – das ist keine Gefahr. Die Maßnahmen sind offenkundig Verletzungen von Grundrechten, insbesondere der freien Entfaltung der Persönlichkeit. Wenn niemand infiziert oder infizieren kann, gibt es keinen Störer – polizeirechtlicher Begriff. Nichtstörer können nur in Anspruch genommen werden, wenn eine konkrete oder zumindest abstrakte Gefahr, eine typische Gefahrenlage besteht. Aber es gibt den Ausnahmezustand und viele haben davon gesprochen, das sei eine Corona-Diktatur. Das ist so gar nicht falsch, wenn man den Begriff Diktatur richtig versteht, nämlich im römischen Sinne der Römischen Republik und nicht im Sinne einer Despotie wie im Dritten Reich. Die Corona-Pandemie war ein Ausnahmezustand, ein Notstand, nämlich der der epidemischen Infektionsgefahren. Die epidemische Infektion ist eine notwendige Gefahrenkategorie, diese Lage rechtfertigt es, Diktaturmaßnahmen zum allgemeinen Schutz zu treffen. Art. 48 Abs. 2 der Weimarer Reichsverfassung hatte eine solche Möglichkeit. Aber ich sage schon, die Diktatur ist keine Despotie. Aber Deutschland hat keine Notstandsverfassung. Das ist das Wesentliche. Der Versuch, sie einzuführen, ist 1968 am Widerstand der Gewerkschaften gescheitert. Ohne



Notstandsverfassung haben Diktaturmaßnahmen alle einschlägigen Grundrechte verletzt. Die Bundeskanzlerin Angela Merkel hat sich die Notstandsbefugnisse angemaßt, als wäre sie der Souverän in Deutschland – da zitiere ich mittelbar Carl Schmitt. Kurz zur Schutzpflicht: Es ist augenfällig, dass die Corona-Schutzmaßnahmen grundrechtliche Abwehrrechte gegen diese beeinträchtigen und zugleich grundrechtliche Schutzpflichten erfüllen. Das Bundesverfassungsgericht stützt die gegenläufigen Rechte auf dieselben Texte. Aus diesem Widerspruch hat das Gericht seine Befugnis abgeleitet, zu dem Abwehrrecht und der Schutzpflicht abwägend, mithilfe des Verhältnismäßigkeitsprinzips zu Rechtsmaßstäben zu finden. Seine Erkenntnisse des Rechtsmaßes sind allseits verbindlich. Das ist Rechtsetzung im funktionalen Sinne. Die Grundrechte werden durch Widerspruch nolens volens Hebel zur Machtergreifung des Gerichts zulasten des Gesetzgebers. Die Dogmatik entmachtet den Gesetzgeber. Die Schutzpflicht des Staates folgt aus seinem Zweck der Sicherheit und Ordnung, diese Gemeinwesen aufrechtzuerhalten. Die dafür getroffenen Maßnahmen müssen die Grundrechte beachten. Die Abwägungsdogmatik hat dazu geführt, dass die Impfpflicht entgegen dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit für rechtens erklärt wurde, weil Tote durch die Impfpflicht sehr selten und durch Infektionen an dem Corona-Virus sehr häufig sind. Nicht ein Toter durch Maßnahmen des Staates lässt sich rechtfertigen. Dem steht der Wesensgehalt des Rechts auf Leben durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz in Verbindung mit Art. 19 Abs. 2 entgegen.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Prof. Schachtschneider. - Als nächster bekommt das Wort Herr Prof. Dr. Carsten Schneider.

**Prof. Dr. Karsten Schneider** (Rechtswissenschaftler und Hochschullehrer an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Mitglieder der Enquête-Kommission, herzlichen Dank für die Einladung. Die Corona-Pandemie hat den Rechtsstaat nicht verändert, aber sie hat ihm eine neue Bewährungsprobe auferlegt: die Bewältigung normativer Verantwortlichkeit unter Bedingungen empirischer Ungewissheit. Der Rechtsstaat musste handeln, während Wissen

strittig, Daten unvollständig und Prognosen unsicher waren. In solchen Situationen kann Rationalität nicht als Besitz von Wissen, sondern nur als reflektierter Umgang mit Nichtwissen verstanden werden. Gerade der Umgang mit Unsicherheit kann und sollte dabei möglichst präzise vorgenommen werden. Ist wirklich sicher davon auszugehen, dass Unsicherheit besteht? Oder ist noch unsicher, ob die Unsicherheit sich beheben lässt? Welche Szenarien sind angesichts der Unsicherheit nicht auszuschließen? Und welche belastbaren Rahmenbedingungen bestehen auch im Umfeld dieser Unsicherheit? Solche Fragen markieren den methodischen Kern rationaler Verantwortlichkeit unter Ungewissheit. Diese Erfahrung führt zu einer grundlegenden Einsicht: Die Legitimität staatlichen Handelns ergibt sich unter Bedingungen empirischer Ungewissheit nicht primär aus der prognostischen Richtigkeit einer Entscheidung, sondern aus der Qualität der Verfahren, in denen sie getroffen werden. Prozedurale Verantwortlichkeit ersetzt dabei das Ideal der hinreichend abgesicherten Entscheidungen – durch das Ideal der lernorientierten, nachvollziehbaren und revisionsfähigen Entscheidungen gewissermaßen adaptive Rationalität. Für die Grundrechtsdogmatik bedeutet das, Verhältnismäßigkeit kann unter Ungewissheit nicht auf einer präzisen Gegenüberstellung sicherer Prognosen beruhen. Während die Beeinträchtigung der Freiheitssphäre sicher erfahrbar ist, bleibt der Nutzen staatlicher Schutzmaßnahmen unsicher. Entscheidend ist daher nicht, ob eine Maßnahme ex post betrachtet prognostisch richtig war, sondern ob sie unter Unsicherheit methodisch verantwortbar, also rational im Sinne eines „Educated Guess“ erfolgte. Kurz gesagt: Das Grundrechtsopfer 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 gegenübergestellt werden können. Dieses Idealmodell aber setzt stabile Erkenntnislagen voraus. Die prozedurale Rationalität verlangt zugleich eine offene Kommunikation. Der Staat muss darlegen, auf welchen Annahmen und Unsicherheiten seine



Entscheidungen beruhen, welche Evaluationsmechanismen vorgesehen sind und wann eine Neubewertung erfolgen soll. Transparenz über Nichtwissen ist keine Schwäche. Sie ist die Voraussetzung von Vertrauen. Wo Ungewissheit verschwiegen wird, entstehen jene Missverständnisse, die Misstrauen nähren und den Rechtsstaat angreifbar machen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zur Bundesnotbremse I diesen Gedanken bereits angelegt, es anerkennt, dass der Gesetzgeber unter tatsächlicher und wissenschaftlicher Ungewissheit handeln musste und würdigt den gesetzgeberischen Lernprozess. Doch seine Kontrolle bleibt ergebnisorientiert. Das Gericht prüft Vertretbarkeit, nicht Lernfähigkeit. Für die Zukunft stellt sich daher die Aufgabe, Verantwortlichkeit prozedural zu verankern durch institutionalisierte Feedback-Schleifen, durch Evaluationspflichten und durch eine öffentliche Kommunikation, die die Dynamik von Wissen und Nichtwissen sichtbar macht. So verstanden bleibt der Rechtsstaat sich selbst treu. Er erneuert seine Legitimität nicht durch Gewissheit, sondern durch die Qualität seines Umgangs mit Ungewissheit. - Vielen Dank.

**Die Vorsitzende:** Vielen Dank, Prof. Schneider. - Dann kommen wir jetzt zum Aspekt Infektionsschutzgesetz und online Prof. Dr. Oliver Lepsius.

**Prof. Dr. Oliver Lepsius** (Rechtswissenschaftler an der Universität Münster): Einen schönen Gruß nach Berlin, meine Damen und Herren Abgeordnete, andere Sachverständige und alle Zuhörer. Recht hat in der Pandemie eine vergleichsweise geringe Rolle gespielt. Die Maßnahmen sind primär aus einem medizinischen Aspekt betrachtet und gerechtfertigt worden. Sie sind vom Ergebnis des Gesundheitsschutzes her gedacht worden. Das war die Richtung, die leitend war im Pandemie-Design und das Recht ist im Grunde genommen in einer kontrollierenden Ex-post-Kontrolle dann zum Einsatz gekommen. Damit will ich sagen: Recht hat innerhalb des politischen Entscheidungsspielraums, der Willensbildung in den Gremien, in den Ländern, wie dann im Bundeskanzleramt, nur eine untergewichtete Rolle gespielt gegenüber dem medizinischen Sachverstand. Das führt dazu, dass dann Recht das Potenzial, das es für eine gute Pandemiepolitik

haben kann, nicht hinreichend hat spielen können. Das hat mit Aspekten zu tun, die im Rechtssystem selber aber auch wurzeln. Die grundrechtlichen Schutzbereiche haben die tatsächlichen Belastungen nicht wirklich abbilden können. Es handelt sich um gruppenspezifische, statusorientierte Belastungen, die durch eine verhaltensbezogene Freiheitssicherung nur sehr am Rande teilweise erfasst werden. Auch die Rechtfertigung über die Verhältnismäßigkeit hat eigentlich nicht erbringen können, was wir uns von ihr erhoffen. Das hat mit dem unkonkreten Zielbündel zu tun: Leben, Gesundheit, Gesundheitsschutz. Das sind unterschiedliche Ziele, die auf unterschiedliche Weise in der Angemessenheit der Erforderlichkeit und der Geeignetheit Berücksichtigung finden. Diese Unterschiede sind nivelliert worden, sie sind nicht zum Einsatz gebracht worden. Man hat stattdessen von Gesamtschutzkonzepten gesprochen. Und wenn das der Fall ist, dann kann eine Verhältnismäßigkeitskontrolle schon gar nicht mehr funktionieren, sodass in einer gerichtlichen Ex-post-Kontrolle im Grunde genommen das Recht hinter seinen Möglichkeiten zurückblieb. Das heißt, die rechtlichen Sicherungen, das, was Recht leisten kann, auch im Pandemie-Design, dürfen nicht aus der Ex-post-Perspektive der Gerichtskontrolle, sondern sie müssen aus der Entscheidungsperspektive der Verantwortenden betrachtet werden. Entscheidungen sollten stärker unter Berücksichtigung, gewissermaßen einer antizipierenden Verhältnismäßigkeitskontrolle in den politischen Gremien selbst getroffen werden. Und dazu bietet das Verfassungsrecht in Gestalt der Verhältnismäßigkeit Maßstäbe, die auch als Verhaltensmaß gewissermaßen in einer politisch-ethischen Dimension zu einer besseren Begründung und zu einer effektiveren Ausrichtung von Pandemie-Maßnahmen beitragen können. Indem man fragt: Welche Maßnahme reagiert eigentlich auf welches Schutzbedürfnis? Wenn man zum Beispiel sagt, der Schutz betrifft das Leben, dann müsste jemand sterben ohne die Maßnahmen. Mit einer solchen Perspektive kann man aber kaum das Schließen von Kindergärten und Schulen rechtfertigen, weil indem Schulen geschlossen werden, verhindert man nicht den Tod von Menschen in Pflegeheimen. Hier fehlt es an der entsprechenden Kausalbeziehung. Und dieses klarzustellen, ist ein Effekt, der sich einstellt, wenn



man eine klare verhältnismäßigkeitsorientierte Rechtspolitik betreibt. Insofern kann ich meinem Vorredner Herrn Schneider nur zustimmen, dass eine Lösung in dem Etablieren von Verfahrensordnungen besteht, in denen gefragt wird: Wie kann eine bestimmte Organisation in einem bestimmten Verfahren eine hinreichende Aufklärung in empirischer Hinsicht leisten, aus der heraus dann eine angemessene Maßnahmenrichtung folgt? Ein solches Gremium setzt voraus, dass die Beteiligten einen Binnenpluralismus aufweisen, also verschiedene Disziplinen zusammenkommen, der Sachverstand aus verschiedenen Richtungen zusammenkommt und innerhalb der Disziplinen auch ein Binnenpluralismus gewährleistet ist. In der Medizin gibt es bekanntlich immer mehrere Schulen und Richtungen und die müssen ihrerseits auch adäquat berücksichtigt werden. Hätte man etwa beides berücksichtigt in der Pandemiepolitik, dann wären zwei Dinge, glaube ich, nicht eingetreten: Zum einen hätte man auf Kausalitätsnachweise bestehen müssen und hätte sich nicht mit bloß korrelierenden Wirkungsketten begnügt, und zum anderen hätte man nicht, wie es in der Pandemiepolitik ab 2020 Herbst der Fall war, auf modelltheoretische Prognosen abgestellt, sondern hätte immer wieder empirische Beweise, Belege für die Kausalketten eingefordert, die dem Maßnahmendesign zugrunde liegen. Danke.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank für die Punktlandung an Prof. Lepsius und jetzt bekommt das Wort Herr Prof. Dr. Stephan Rixen auch digital für uns dabei.

**Prof. Dr. Stephan Rixen** (Rechtswissenschaftler und Hochschullehrer an der Universität zu Köln): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, vielen Dank für die Gelegenheit, heute dabei zu sein. Ich möchte zunächst mit einem Blick zurück, der aber gleichzeitig einer nach vorne sein soll, beginnen. Ich meine nicht, dass es hilfreich ist, noch mal allzu sehr die Frage zu stellen, wer und was im Einzelnen im Rückblick vielleicht gut gemacht hat und nicht gut gelaufen ist, sondern – so habe ich auch den Einsetzungsbeschluss der Kommission verstanden – dass es vor allem darum geht, zu lernen. Das ist auch meine Perspektive. Ich habe in der Pandemiezeit unterschiedliche Rollen auch gehabt. Die wichtigste war natürlich die Rolle als Familievater mit damals noch schulpflichtigen Kindern, von denen ich sagen kann, dass sie in

unterschiedlicher Weise das Ganze auch seinerzeit gut verarbeitet oder weniger gut verarbeitet haben, aber auch die Rolle als Wissenschaftler, der in verschiedenen Publikationen, auch Büchern mit einem Kollegen zusammen, Jens Kersten, die Entwicklung über die Jahre verfolgt hat, nicht zuletzt auch als Prozessbevollmächtigter des Bundestages bei der Verteidigung der Bundesnotbremse und seinerzeit auch von 2020 bis 2024 als Mitglied des Deutschen Ethikrates. Aber auch da ist es wichtig: Der Ethikrat ist kein Gremium, das immer nur dieselbe Ansicht vertritt. Ich war damals zum Beispiel einer von vier, die die allgemeine Impfpflicht abgelehnt haben. Und das zeigt eigentlich, was für mich wichtig ist beim Blick nach vorne, aber auch zurück, mich differenziert zu fragen: Was ist vielleicht nicht gut gewesen? Worüber kann man lernen? Aber es war auch nicht alles schlecht, sondern wir müssen uns da, auch wenn das manchmal nicht leicht ist, um einen differenzierten Blick bemühen. Ich möchte den Punkt herausgreifen: Ist denn dieses Infektionsschutzgesetz jetzt wirklich so schlecht, wie es teilweise vielleicht auch erlebt wurde, wahrgenommen wurde? Oder hat es vielleicht auch gute Seiten? Und ich würde eher die guten Seiten akzentuieren. Ich glaube natürlich, dass das Gesetz zunächst, gerade in der ersten Phase, viel zu weit gefasst war. Die Generalklausel im § 28 des Gesetzes [IfSG] wurde der Komplexität der Lage nicht gerecht. Aber auch da hat sich dann der Bundestag, wie ich finde, bewährt. Das wurde relativ schnell auch dort nachgebessert. Und damit wurde ein guter Weg eingeschlagen, nämlich eine komplexe Situation mit komplexeren Rechtsvorschriften auch anzugehen. Und ich glaube, das ist der Weg, der auch in Zukunft gegangen werden muss, dass wir mit einer Generalklausel, die versucht, alle Optionen offen zu halten, dass das keine Lösung sein kann, sondern dass wir ein differenziertes Normprogramm brauchen, um auch den unterschiedlichen Herausforderungen in einer Pandemie, in einer Epidemie gerecht zu werden. Ein zweiter Punkt, der wichtig ist, glaube ich, ist die Frage: Was heißt eigentlich Verhältnismäßigkeit und wer kann das denn vorstrukturieren? Ich glaube, dass Herr Lepsius an einem Punkt schon recht hat, nämlich zu sagen: War es nicht am Ende auch ein Stück weit für einen Großteil der Verwaltungsgerichte eine Herausforderung und



vielleicht auch Überforderung, im Nachhinein gewissermaßen das zu leisten, was im Vorhinein hätte geleistet werden müssen, nämlich durch eine stärkere Vorstrukturierung auch des Abwägungsprogramms? Und wer macht das? Das macht der Gesetzgeber. Ich glaube, dass das eine wichtige Aufgabe ist für die Zukunft, dass das Infektionsschutzgesetz auch noch mal an der Stelle differenziert weiterentwickelt wird. Das heißt vor allen Dingen, dass diese Verhältnismäßigkeitsprüfung, die Abwägung stärker vorstrukturiert wird durch Vor- und Nachrangrelationen, durch eine klare Benennung auch von Zielen, von dem, was vielleicht wichtiger und weniger wichtig ist. Das muss natürlich dann immer noch konkretisiert werden, einerseits durch die Verwaltung, auch muss es überprüft werden durch die Gerichte, aber ich glaube, dass Verhältnismäßigkeit etwas ist, wo der demokratische Gesetzgeber noch mehr, indem er genau diese Abwägungsprozesse normiert und strukturiert, diese Abwägungsprozesse noch stärker auch wirklich im guten Sinne gestalten kann. Ein anderer Punkt, der wirklich ganz zentral ist, und der ist schon verschieden angeklungen, den möchte ich unterstreichen. Ich glaube, dass die Pandemie und auch der ganze Prozess der Normsetzung gezeigt hat, dass wir uns wirklich für die Pluralität der Wissensgewinnung einsetzen müssen. Herr Lepsius hat das schon gesagt. Es gibt in der Medizin unterschiedliche Sichtweisen, aber es geht eben auch nicht nur um Medizin. Es geht um die Vielfalt wissenschaftlicher Perspektiven und natürlich müssen wir im Rückblick sagen, es wäre klüger gewesen, wenn viele Aspekte – etwa erziehungswissenschaftliche Aspekte, aber auch andere sozial- und humanwissenschaftliche Aspekte – stärker berücksichtigt worden wären, als vielleicht eine nur virologische Betrachtung oder eine nur epidemiologische Betrachtung. Also ich glaube, das Wissen zusammenzuführen, pluraler und auch auf die Dissense, die es in der Wissenschaft gibt, zu achten, das ist ganz wichtig. Ich glaube, dass da eine große Herausforderung liegt, ein gutes Verfahren zu schaffen, in dem auch die Pluralität des Wissens, deren Basis dann Gesetze ergehen, auch gewährleistet werden kann. - Vielen Dank.

**Die Vorsitzende:** Vielen herzlichen Dank, Herr Prof. Dr. Rixen. - Jetzt kommen wir in den Gesprächsteil. Die ersten Fragen stellt die Fraktion

der CDU/CSU. Ich rufe immer danach auf – das haben wir beim letzten Mal schon ganz gut gemeinsam gemacht –, wer dann jeweils für die Fraktion die Fragesteller sind. Als erste für die Unionsfraktion hat das Wort Frau Wittmann.

**Abg. Mechthilde Wittmann** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Meine Frage geht zunächst an Frau Prof. Dr. Buyx. Sie haben ausgeführt, dass es durch den Ethikrat zwei Ad-hoc-Empfehlungen vor allen Dingen gegeben hat. Die erste, glaube ich, war noch vor Ihrer Amtszeit unter Prof. Dr. Dabrock. Da haben Sie uns kurz noch mal teilhaben lassen an der Frage der kontinuierlichen Überprüfung der Abwägungen zwischen den verschiedenen Gruppen, einerseits vulnerablen Gruppen, der Situation auf der einen Seite und der entsprechenden Normengesetzgebung auf der anderen Seite. Jetzt würde ich gerne da aber zum zweiten Teil kommen, den Sie dann direkt angeschlossen haben, nämlich zur Frage der Eigenverantwortung und gleichzeitig der Solidarität mit entsprechenden Gruppen und ähnlichem. Das ist dann die Ad-hoc-Empfehlung aus dem April 2022. Dort haben Sie vorhin angeführt, dass das Ganze miteinander zu koppeln ist und der Freiraum natürlich der Eigenverantwortung immer nur so weit gehen kann, inwieweit sich die einzelnen Bürger auch verpflichtet fühlen. Jetzt meine Frage: Inwieweit konnten Sie nachvollziehen, dass der gegebene Freiraum unter Umständen gerade mit der Solidarität, die zu üben ist mit jenen, die beispielsweise vulnerablen Gruppen angehören, dieser möglicherweise gestört ist und durch Normensetzung nachzuschärfen ist?

**Prof. Dr. Alena Buyx** (Direktorin des Instituts für Geschichte und Ethik der Medizin (IGEM)): Vielen Dank für die Frage. Das sind verschiedene Faktoren, die da zum Tragen kommen. Einen hat Frau Klafki bereits genannt. Wenn Vorgaben, an die sich eigenverantwortlich zu halten ist, durchaus auch im Rahmen verordneter Solidarität – das ist ja dieses Verhältnis, um das es da geht –, wenig verständlich, wenig konsistent sind, von der Zeitlichkeit her nicht passen oder auch von der Örtlichkeit – ein Hinweis, den der Ethikrat gegeben hat in dieser Stellungnahme ist, dass sehr wenig Gebrauch gemacht wurde von Vorschlägen, die lokal entwickelt wurden von den Betroffenen selbst – das ist der Teilhabeaspekt –, dass dann natürlich



ein sehr nachvollziehbarer Widerstand entsteht, sich tatsächlich auch an diese Vorgaben zu halten. Und das steht dann dieser Umsetzung der Eigenverantwortung ganz direkt im Wege und schädigt dann eben auch die gemeinsame solidarische Praxis, sich an diese Maßnahmen tatsächlich zu halten.

**Abg. Mechthilde Wittmann** (CDU/CSU): Dann darf ich noch mal nachfragen. Zum einen würde es mich interessieren, Sie haben vorhin gesagt, Sie könnten viele dieser Empfehlungen noch nicht aufführen, wenn Sie uns da einige wenige geben könnten. Und dann auch noch mal ganz kurz auch nachfragen zu Ihrer gerade gemachten Erläuterung, nämlich die Frage der lokalen Empfehlungen, die teilweise zu wenig aufgenommen wurden. Wird die nicht unter Umständen dadurch natürlich ein Stück weit relativiert, dass sie im Regelfall dann, wenn genug Bewegungsfreiheit da ist, die lokale Empfehlung nicht ausreichen kann? Sprich inwieweit kollidieren auch diese Interessen miteinander und damit auch die entsprechenden Solidaritätsgedanken?

**Prof. Dr. Alena Buyx** (Direktorin des Instituts für Geschichte und Ethik der Medizin (IGEM)): Das ist eine sehr, sehr gute Frage. Herzlichen Dank. Das sind von nur dieser Stellungnahme zwölf Empfehlungen und die sollen ineinander greifen. Ich danke Ihnen also für die Gelegenheit, dass ich auch noch mal sagen soll, dass auf der einen Seite stärkere Teilhabe über lokale Konzepte generiert werden soll, aber dass das natürlich in einem guten Verhältnis mit einer – wir haben das „zeitspannenübergreifenden Gesamtstrategie“ genannt – stehen muss. Das ist etwas, was den Ethikrat sehr beschäftigt hat: kontinuierliche Abwägungsprozesse. Wir beschäftigen uns auch und empfehlen auch, dass sehr viel stärker geschaut wird: An welchen Stellen kommt es oder kann es tatsächlich zur Verletzung des Schutzes des Kerns der Menschenrechte kommen oder sogar zu Verletzungen der Achtung der Menschenwürde? Das sind also auch wiederum dann spezifische Blicke auf Maßnahmen, die bei ganz bestimmten Gruppen in ganz bestimmten Kontexten eine solche Wirkung entfalten können. Das muss nicht in der Allgemeinheit so sein. Das heißt also ein differenziertes Hinschauen auf die verschiedenen Gruppen, einen besonderen Schutz von besonders vulnerablen Gruppen, auch das empfehlen wir. Wir

empfehlen, dass die Institutionen krisenrobuster gemacht werden, dass geschaut wird, wo braucht es, um in der Lage sein zu können, so gut sich anzupassen an eine solche Situation und dann auch so zu reagieren, dass man diese Differenzierung vornehmen kann, mehr Ressourcen für Institutionen. Ich schaue gerade, dass ich möglichst schnell Ihnen noch ganz viel sage. Genau, die dezentralen Schutzkonzepte, eine gerechte Verteilung, möglichst Minimierung und aber auch gegebenenfalls Kompensation von Belastungen, die immer anfallen, also Gerechtigkeitsgebote sollten möglichst ebenfalls berücksichtigt werden. Stärkung und Ermöglichung von Partizipation kann da sehr helfen. Da ist vermutlich das eine oder andere verpasst worden, das nicht stärker abzuholen und dann einige Empfehlungen – das haben Vorrednerinnen und Vorredner bereits formuliert – zur Kommunikation und zur Information: nicht von oben herab, sondern eben in einem gemeinsamen Bemühen, verstehbar zu machen, warum bestimmte Dinge beschlossen wurden. Damit lasse ich es erst mal bewenden. - Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Wir kommen zur AfD-Fraktion. Für die AfD-Fraktion fragt Herr Lausen. Auch online zugeschaltet.

**SV Tom Lausen**: Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine Frage richtet sich an Frau Buyx. Ich danke Ihnen, dass Sie heute dabei sind, Frau Buyx. Ich frage Sie zu Grundrechten wie körperlicher Unversehrtheit; § 630d des Bürgerlichen Gesetzbuches, informierte Einwilligung, Eigenverantwortung des Bürgers und staatlich moralischer Druck durch öffentliche Amtspersonen und Menschenwürde. Denn am 25. Oktober 2021 gaben Sie mindestens zwei Interviews, unter anderem bei welt.de und sport.de, in denen Sie sich mehrfach zu Joshua Kimmich und seiner Impfentscheidung äußerten. Und ich will Sie da auch mal zitieren, was Sie da gesagt haben: „Erst einmal wäre eine weitere Aufklärung, dass Sorgen vor Langzeitfolgen, die es nicht gibt, unbegründet sind. Und es wäre natürlich auch schön, wenn Joshua Kimmich sich noch einmal gut beraten lässt und sich dann auch zur Impfung entscheidet. Das wäre nicht nur für ihn selbst gut, sondern auch für den Verein und am Ende für uns alle, denn jede Impfung zählt. Eine Infektion und deren mögliche Folgen kann er sich als Top-Leistungssportler



eigentlich nicht leisten. Die Impfung ist der Grund, warum die Stadien in der Bundesliga wieder voll sind. Das ist nur dank einer höheren Impfquote möglich. Die Pandemie ist noch nicht vorbei und Kimmich als jemand, der im Rampenlicht steht, ist dabei wichtig. Das kann noch einmal einen Ruck geben.“ Das war bei sport.de. Dazu habe ich drei Fragen. Erstens: War es Ihre Absicht, auch im Namen des Ethikrates, also als Amtsperson, die Impfentscheidung von Joshua Kimmich als eine Einzelperson öffentlich zugunsten einer COVID-Impfung zu beeinflussen? Zweitens: Hatten Sie im Ethikrat damals dafür eine Beschlusslage, dass prominente Menschen, die öffentlich Zweifel an der Impfung äußern, in ihren Entscheidungen öffentlich korrigiert oder moralisch beeinflusst werden mussten oder sollten? Und drittens: Würden Sie als eingeladene Sachverständige auch zukünftig dazu raten, dass der Deutsche Ethikrat einzelne Menschen wie Joshua Kimmich öffentlich zu medizinischen oder gesellschaftlichen Entscheidungen moralisch drängen sollte?

**Prof. Dr. Alena Buyx** (Direktorin des Instituts für Geschichte und Ethik der Medizin (IGEM)): Vielen Dank. Das sind sehr interessante Themen. Dann darf ich an dieser Stelle einmal für alle erwähnen, dass ich im Hauptberuf – denn der Ethikrat war ein Ehrenamt und im Hauptberuf, den ich die ganze Zeit ausgeübt habe – Wissenschaftlerin bin und Professorin für Ethik der Medizin und Gesundheitstechnologien und insofern auch immer noch jedenfalls hier und da und das in diesem Fall auch explizit als Wissenschaftlerin gesprochen habe, die eine Einschätzung formuliert hat. Und Sie wissen, dass es in der Medizinethik sehr intensiv um die informierte Einwilligung geht zu medizinischen Maßnahmen. Sie haben die körperliche Unversehrtheit erwähnt, da ist es ganz besonders wichtig, dass man gut aufgeklärt ist. Und in diesem Kontext – natürlich stellt man das dann in einen größeren gesellschaftlichen Kontext – war es tatsächlich so, dass viele Menschen sich gerade damit schwergetan haben, die sehr unterschiedlichen Informationen ... Sie wissen, es war parallel zu dieser Pandemie eine Infodemie, also sehr viel Falsch-, Fehl- und Misinformation unterwegs und da habe ich es als Wissenschaftlerin durchaus für sinnvoll erachtet, noch mal darauf hinzuweisen, dass man sich gut beraten lassen sollte, auch von Menschen, die da einen besonders guten Wissensstand haben. Es war

selbstverständlich und ich glaube, das kann man diesem Zitat auch nicht entnehmen, nicht meine Absicht, irgendeine individuelle Impfentscheidung zu beeinflussen. Selbstverständlich gab es dazu keinen Beschluss des Deutschen Ethikrates und selbstverständlich würde es auch in Zukunft keinerlei solche Absicht geben. Vielen Dank.

**SV Tom Lausen:** Also, ich würde gerne noch eine zweite Frage stellen, die bezieht sich jetzt nicht auf den Joshua Kimmich. Vielen Dank, dass Sie mir das beantwortet haben. Ich würde gerne wissen, ob Sie in den grundlegenden Verhandlungen und Gesprächen zur Duldungspflicht oder Impfpflicht der Bundeswehr mitbeteiligt gewesen sind als Ethikrat.

**Prof. Dr. Alena Buyx** (Direktorin des Instituts für Geschichte und Ethik der Medizin (IGEM)): Das kann ich sehr kurz machen und mit „nein“ antworten.

**SV Tom Lausen:** Okay, wenn ich noch Zeit habe, würde ich noch eine weitere Frage stellen. Und zwar haben Sie Ihre erste Ad-hoc-Empfehlung sehr früh abgegeben, und zwar, ich glaube, drei oder vier Tage nach dem Lockdown. In dieser Ad-hoc-Empfehlung, vielleicht können Sie dazu ganz kurz was sagen, ist der Lockdown quasi gar nicht in Frage gestellt worden und zählte sofort als Maßnahme, die funktionieren könnte. Wie konnten Sie das entscheiden oder sagen oder schreiben, ohne dass jemals auf der Welt so ein Lockdown gemacht wurde?

**Prof. Dr. Alena Buyx** (Direktorin des Instituts für Geschichte und Ethik der Medizin (IGEM)): Genau, das muss ich auch korrigieren. Das steht da so nicht drin, sondern da stehen unterschiedliche Eingriffsmöglichkeiten und der Lockdown ist eine davon. Es wird sehr deutlich auf die herrschende Unsicherheit hingewiesen, also dass zu dem Zeitpunkt tatsächlich sehr schwer abzuschätzen war, wo die Reise hingeht – wenn ich das mal so verkürzt formulieren darf – und dass deswegen zum gegenwärtigen Zeitpunkt und aus der beschränkten Wissenssicherheit, die damals bestand, jedenfalls zu dem Zeitpunkt der Deutsche Ethikrat diesen Lockdown für zulässig gehalten hat, gleichzeitig immer darauf hingewiesen hat, dass immer wieder überprüft werden muss, wenn das Wissen anwächst, ob das tatsächlich dauerhaft so ist.



**SV Tom Lausen:** Vielen Dank.

**Die Vorsitzende:** Die Zeit ist tatsächlich um für diese Runde. Wir sind schon drüber. Vielen Dank für diese Runde. - Jetzt bekommt das Wort für die SPD Frau Prof. Kießling als Sachverständige.

**SV Prof. Dr. Andrea Kießling:** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe zunächst eine Frage an Herrn Prof. Rixen. Die knüpft an das an, was wir von verschiedenen Eingangsstatements schon gehört haben: die Entscheidung unter Unsicherheit oder Ungewissheit. Und die Frage wäre: Welche Art von Wissen bzw. welche Fachdisziplinen müssen bei der Entscheidung über Schutzmaßnahmen berücksichtigt werden? Und dann, das wäre dann der zweite Teil: Wie können wir dann die Einbeziehung dieses Wissens auch im Infektionsschutzgesetz irgendwie verankern?

**Prof. Dr. Stephan Rixen** (Rechtswissenschaftler und Hochschullehrer an der Universität zu Köln): Vielen Dank, Frau Kießling, für die beiden Fragen. Zu der ersten Frage: Ich meine, was ist alles wichtig? Natürlich ist, weil es im Ansatzpunkt eine medizinische Fragestellung ist, medizinisches Wissen wichtig, aber natürlich nicht nur. Insofern ist schon sehr früh auch angemahnt worden, auch eine sozialwissenschaftliche Betrachtung, die ganzen humanwissenschaftlichen Fragen, nehmen wir nur die Pädagogik, Erziehungswissenschaften hinzu. Also ich glaube, erst mal das, das ganze Spektrum relevanter Fragestellung, aber auch einschließlich ökonomischen Sachverstands. Ich meine, das ist, wenn man überlegt, welche Auswirkungen die Maßnahmen hatten, die in der konkreten Situation, wie ich finde, vertretbar waren, aber trotzdem waren das ja harsche Auswirkungen auch für die Existenz von Selbstständigen, von anderen, auch gerade Kleinunternehmen. Also ich glaube, dass eine ganze Vielfalt an Wissen nötig ist, damit auch am Ende die Abwägung differenziert genug ausfällt. Das ist die große Herausforderung. Wir haben verschiedentlich gehört – Herr Lepsius hat es sehr klar auf den Punkt gebracht –, dass wir ein Problem bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung haben. Nicht, weil die Verhältnismäßigkeitsprüfung an sich problematisch ist – es ist eine gute Vorkehrung zum Grundrechtsschutz –, aber weil wir diese Vorkehrung noch differenzierter ausgestalten können, und dafür braucht es eben auch unterschiedliche Perspektiven aus den von mir

gerade genannten Sachbereichen. Und gleichzeitig müssen wir aber auch in diesen jeweiligen wissenschaftlichen Perspektiven, aber auch praktischen Perspektiven – das kann auch die Sichtweise eines Wirtschaftsverbandes sein, das kann die Sichtweise einer Handwerkskammer sein – natürlich auch die Vielfalt, die es in dem jeweiligen Bereich gibt, dann auch wirklich widerspiegeln. Also ich bin natürlich ein Anhänger der Wissenschaft, weil ich selbst Wissenschaftler bin, mit vielen auch anderen Fächern jenseits der Rechtswissenschaft Kontakt habe – gerade über die Gesundheitsthemen bleibt das gar nicht aus –, und da sieht man immer wieder natürlich, dass es einfach in den jeweiligen Fächern eine Vielfalt gibt. Also es macht die Dinge zu einfach zu sagen: „follow the science.“ The Science ist manchmal natürlich nicht gegeben, sondern Wissenschaft in ihrer Vielfalt muss abgebildet werden. Und ich glaube, das ist eine zusätzliche Herausforderung – nicht nur die Vielfalt überhaupt von Perspektiven, sondern auch innerhalb der jeweiligen Perspektive hinreichend die Vielfalt dann auch klar zu machen. Wie kann das gelingen? Ich glaube, es ist schon an der Zeit, darüber nachzudenken, wie auch die Anzahl und das Miteinander der unterschiedlichen Beratungsgremien denn weiterentwickelt wird. Alle haben natürlich etwas zu sagen. Die Frage ist, ob nicht in so einer Krisensituation zu viele unkoordiniert etwas sagen, ob es nicht nötig ist, vielleicht die Dinge noch zu verbinden. So wichtig der Deutsche Ethikrat ist, so wichtig weitere Gremien sind, so wichtig die Leopoldina ist als nationale Akademie. Ich glaube, dass Vielfalt in aller Regel sinnvoll sein kann, aber sie kann natürlich sehr schnell auch in eine Unübersichtlichkeit kippen. Insofern wäre die Herausforderung, ob es gelingt, im Infektionsschutzgesetz ein Verfahren vorzusehen, in dem vielleicht in einem dann zusammen mit wissenschaftlichen Fachgesellschaften, zusammen mit Berufsverbänden und dergleichen ein Gremium geschaffen wird, zusammen mit Elternvertretern, zusammen mit Lehrerverbänden und so weiter, in dem man dann noch relativ schnell so ein Wissen abrufen kann. Die Frage wäre: Braucht man das dauerhaft oder kann das dann vielleicht auch in einer akuten Situation einberufen werden? Aber ich glaube, insgesamt über ein solches Gremium nachzudenken, vielleicht auch darüber nachzudenken, wie ist das Verhältnis der



bestehenden Beratungsgremien zueinander, das scheint mir jetzt schon sinnvoll zu sein. Denn, wenn man ehrlich ist, lässt sich selten in einer konkreten Lage die eine Wahrheit benennen, sondern es gibt unterschiedlich vertretbare, gewichtete Lösungen. Da braucht es gerade auch die Vielfalt der Perspektiven, die man schnell abrufen kann. Das könnte ein Beratungsgremium im Rahmen des Infektionsschutzgesetzes sein, das genau dies leistet.

**SV Prof. Dr. Andrea Kießling:** Wenn wir noch ganz wenig Zeit haben, würde ich kurz nachfragen: Würden Sie denn auch verankern, dass man vor der Ergreifung von Schutzmaßnahmen, also bevor man die Verordnung macht, das dann auf jeden Fall auch anhört?

**Prof. Dr. Stephan Rixen** (Rechtswissenschaftler und Hochschullehrer an der Universität zu Köln): Auf jeden Fall. Das ist im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens ohnehin, und das hat sich jetzt schon auch gezeigt bei den vielen Änderungen des Infektionsschutzgesetzes in der Pandemie. Das ist sinnvoll, aber ich glaube, dass das auch nötig ist, zum Beispiel begleitend für den Erlass von Rechtsverordnungen. Auch da müsste man eine Vorkehrung treffen, dass das eine ist, Beratung bei der Gesetzgebung auf Parlamentsebene, aber gleichzeitig dieses Wissen auch bei der Verordnungsgebung abgerufen werden kann.

**Die Vorsitzende:** Vielen Dank. - Wir kommen zu BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Frau Dr. Gumnior bekommt das Wort.

**Abg. Dr. Lena Gumnior** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Ich würde meine Fragen an Prof. Lepsius richten. Sie haben schon gerade über die Dimension der Grundrechte in der Pandemie gesprochen und ich würde gerne noch mal auf den legislativen Charakter kommen. Welche Erfahrung würden Sie aus der Pandemie ziehen im Hinblick auf den Parlamentsvorbehalt? Weil wir gesehen haben, dass viele Dinge doch in Rechtsverordnungen geregelt wurden, anstatt durch Parlamentsgesetze. Und wie können wir es schaffen, sowohl die legislativen Prozesse zu schützen als auch auf anderer Seite eine gewisse Flexibilität in unseren Reaktionen zu haben, bei einem Pandemigeschehen, was sich schnell ändert? Vielleicht fange ich damit erst mal an.

**Prof. Dr. Oliver Lepsius** (Rechtswissenschaftler an

der Universität Münster): Vielen Dank, Frau Dr. Gumnior. Rückblickend würde ich sagen, dass der Deutsche Bundestag, was die Grundrechtsbelastung angeht, das sensibelste Staatsorgan war, das wir kennen. Wenn wir schauen, wie sich die Beratungen bei § 28a [IfSG] im Herbst 2020 entwickelt haben, dann sehen wir, dass die Parlamentsberatungen sehr stark auch grundrechtliche Aspekte überhaupt erst einmal artikuliert haben. Das habe ich bei der Verordnungsgebung der Ministerpräsidenten nicht verspürt. Da wurde so pauschal gesagt: „Ja, wir wissen, dass das alles sehr schmerhaft ist“, aber im Wesentlichen hatte das gar keinen inhaltlichen Effekt. Allein schon der Umstand, dass die Entscheidung aus dem Arcanum einer Regierung in die Öffentlichkeit eines Parlaments gebracht wird, in dem dann auch 630 Abgeordnete sitzen, die die Lebenswirklichkeit aller Menschen kennen und in die Beratung einbringen können, allein schon aus diesem Forenwechsel ergibt sich die Sichtbarkeit von Belastungssituationen und das ist überhaupt erst einmal eine Voraussetzung dafür, dass dann abgewogen werden kann. Belastungen, die ich nicht sehe, kann ich auch gar nicht in der Normsetzung berücksichtigen. Das ist das große Problem von Exekutivgremien: Sie sind nicht repräsentativ zusammengesetzt. Sie sind politisch einseitig zusammengesetzt, sind aber auch vom Sachverstand einseitig zusammengesetzt. Das ist auch das große Problem von Expertengremien. Auch Expertengremien sind naturgemäß einseitig fokussiert. Der Experte hat keinen Überblick über die Gesamtlage, sonst wäre er kein Experte und deswegen kann der Experte nichts zu Abwägungen sagen. Man darf also auch keine Expertenherrschaft „follow the science“ für die prinzipiell vorzugswürdige Entscheidungsfindung halten, weil es dann zu einem Defizit in Abwägungsprozessen kommt. Experten sind gut in einem sehr engen Fenster der Zuständigkeit. Das macht sie zu Experten. Experten sind schlecht, geradezu ungeeignet, wenn es um Abwägungsentscheidungen mit gesellschaftlichen Belastungen geht. Insgesamt heißt das, der Bundestag ist, wenn es um die Freiheitssensibilität geht, nach meinem Eindruck das sensibelste Staatsorgan gewesen.

**Abg. Dr. Lena Gumnior** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, dann würde ich noch einmal kurz auf die föderale Ebene kommen. Aus



Ihrer Sicht, was würden Sie sagen, welche Kompetenzen müssen auf föderaler Sicht erhalten bleiben, um dafür zu sorgen, dass man zielgenau auf Pandemiegeschehen eingehen kann, das sich ja durchaus auch örtlich unterscheiden kann? Sie haben jetzt schon mal ein bisschen Exekutivorgane angeschnitten, aber vielleicht können Sie dazu noch mal mehr sagen.

**Prof. Dr. Oliver Lepsius** (Rechtswissenschaftler an der Universität Münster): In der Tat, das war ja auch in Deutschland einfach empirisch der Fall, war das Infektionsgeschehen in den Ländern sehr unterschiedlich. Es war im Süden und im Osten höher als im Norden und im Westen. Da gab es interessante anthropologische Erklärungsversuche dafür. Jedenfalls sind das Umstände, auf die man reagieren sollte. Also „one size fits all“ ist nicht die richtige Antwort. Die Medien haben tendenziell immer Flickenteppiche kritisiert, und das war, glaube ich, nicht sinnvoll. Es ist also die Frage: Wie organisiert man den Flickenteppich, ohne zu einer Unübersichtlichkeit und sozusagen diffuser Kommunikation zu führen? Und das heißt, wir brauchen Bundesgesetze, die den Ländern dann auch den entscheidenden Spielraum beim konkreten regionalen Design überlassen. Ich würde vielleicht auch ergänzen, dass die Region nicht nur in einem territorialen Bereich gesehen werden sollte, sondern auch in anderen sozialen Räumen. Also Schulen sind gewissermaßen ein anderes Territorium als Gewerbe, Universitäten sind ein anderes Territorium als Gastronomie, und es muss also nicht nur länderspezifisch differenziert werden können, sondern auch branchenspezifisch, sozialbereichsspezifisch. Das wäre die Aufgabe: Wie kann ein einheitliches Gesetz auch Differenzierungsmöglichkeiten eröffnen, die dann sachspezifisch oder auch länderspezifisch umgesetzt werden können?

Die **Vorsitzende**: Vielen herzlichen Dank. - Wir kommen dann zur Fraktion Die Linke und es bekommt das Wort Herr Prof. Rosenbrock.

**SV Prof. Dr. Rolf Rosenbrock**: Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe eine Frage an Herrn Prof. Schneider und zwei Fragen an Frau Prof. Klafki. Ich weise die Antwortenden darauf hin, dass wir insgesamt nur fünf Minuten zur Beantwortung haben. Herr Schneider, in Ihrer Ausarbeitung betonen Sie für mich sehr nachvollziehbar die Bedeutung der Risikokommunikation für die

Legitimität, für die Effektivität und die Akzeptanz staatlicher, insbesondere grundrechtseinschränkender Maßnahmen. Meine Frage: Genügte Ihrer Wahrnehmung nach die öffentliche Risikokommunikation auch angesichts der Infodemie, die dagegenwirkte, den daraus resultierenden Ansprüchen? Wenn nein, wo sehen Sie die wesentlichen Defizite? Frau Prof. Klafki, Sie haben sehr gut begründet, warum es eigentlich zu einer Novellierung des Infektionsschutzgesetzes kommen sollte oder müsste, das Infektionsschutzgesetz gewissermaßen pandemietauglich zu machen. Da ist für mich aber die Frage: Ist im bestehenden Infektionsgesetz die Teilung der Gewalten zwischen Legislative, Exekutive und Judikative in der Pandemiebewältigung Ihres Erachtens angemessen funktionsfähig gewesen und hat sie funktioniert? Die zweite Frage bezieht sich darauf, ob Sie jetzt einmal die de-lege-lata Vorschläge machen – wie denn die Erweiterung der Handlungsspielräume für die unteren Ebenen, also Länder, Regierungsbezirke, Kommunen oder auch soziale Räume – das finde ich einen sehr guten Gedanken – ausgestaltet werden könnte, jetzt legislativ. Danke schön.

**Prof. Dr. Karsten Schneider** (Rechtswissenschaftler und Hochschullehrer an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz): Vielen Dank für die Frage. Ich gehe davon aus, wir teilen uns jetzt die restliche Antwortzeit auf, wenn ich das richtig verstanden habe. Die Kommunikation hat mehrere – das habe ich ja ausgearbeitet – intrinsische Schwierigkeiten. Da steckt der Teufel im Detail, weil die Alltagsvernunft andere Erwartungen hat. Die Alltagsvernunft erwartet Sicherheit und die erwartet Kausalitätsbeziehungen. Die Abwägungssituation, die Abwägung, die Kommunikationsherausforderung, ist, dass man ein „Vielleicht“ kommunizieren muss. „Vielleicht“ stabilisieren wir mittelfristig etwas. Dieses „Vielleicht“ ist unerhört schwierig, weil man gleichzeitig eine eigene Schwäche im ersten Moment einräumt. Deswegen ist das eine Herausforderung, die ich so benannt habe. Das haben auch viele der anderen Teilnehmer der Diskussion auch schon betont. Ich glaube, das ist ein Prozess, der immer verbessert werden kann. Vom heutigen Tag an, auch durch diese Kommission, kann das weiter verbessert werden. Insgesamt ist die Kommunikation den Ansprüchen



entsprechend besser geworden. Das ist eine Aufgabe, der man sich stellen sollte, dauerhaft. Das ist nicht einmal, sondern das ist ein dauerhafter Prozess. Insofern, das ist aus meiner Sicht eine der zentralen Fragen. Danke schön.

**Prof. Dr. Anika Klafki** (Rechtswissenschaftlerin und Hochschullehrerin an der Friedrich-Schiller-Universität Jena): Mit Blick auf die Gewaltenteilung würde ich sagen: Die Gerichte haben gesagt, das war in Ordnung in der Corona-Pandemie, weil man eben lange Zeit gesagt hat: „Das war so unvorhersehbar, deswegen konnte der Gesetzgeber nicht näher regeln“, und deswegen war das irgendwie okay, dass lange Zeit agiert wurde auf einer Generalklausel und de facto die Stunde der Exekutive geschlagen hatte. Aber wie wir jetzt auch schon von mehreren gehört hatten, unter anderem von Herrn Lepsius, das ist auch unter Effektivitätsgesichtspunkten und mit Blick auf Grundrechtsschutz eben nicht ideal, weil die Behörden eine sehr verengte Sichtweise haben, die Gesundheitsbehörden. Deswegen plädiere ich dafür, Maßnahmen auszudifferenzieren, nicht nur einen Stichworte-Katalog wie ein § 28a [IfSG], sondern zu schreiben: „Okay, unter welchen Voraussetzungen wollen wir eigentlich, dass Reisebeschränkungen beispielsweise erlassen werden können, was ist überhaupt eine Reisebeschränkung? Ist eine Reise, wenn man einen Tag übernachtet oder wenn man irgendwo hinfährt, unter welchen Voraussetzungen wollen wir Besuchsverbote? Wann kann man flächendeckend Gastronomien schließen?“ Und so weiter und so fort. Ich glaube, das muss sehr viel genauer in einzelnen Normen ausbuchstabiert werden, und zwar mit Blick auf so eine epidemische Lage, also nicht für einen einzelnen Masernausbruch. Und föderal, würde ich sagen, ist es dann Sache der Behörden vor Ort, das umzusetzen. Das sind normalerweise die Kommunen. Wenn es jetzt aber so ist, dass es eine Lage ist, die das ganze Land betrifft, dann macht es durchaus Sinn, dass man sagt, wir machen landesweit einheitliche Regelungen. Deswegen, das kommt auf die konkrete Lage an. Das ist aber nichts, was sie unbedingt vorsteuern müssen im Infektionsschutzgesetz, sondern das ist eine Frage der Zuständigkeitsanweisungen auf Landesebene, die auch die Länder, glaube ich, treffend regeln können. Aber diesen Maßnahmenkatalog, den würde ich genauer ausbuchstabieren, damit dann

auch die Behörden ganz genau wissen: Was heißt es eigentlich, wenn ich eine Reisebeschränkung angeordnet habe? Was bedeutet es eigentlich, wenn ich Gastronomie schließe? Welche Ausnahmen gibt es? Kann man eine Sperrstunde anordnen? Kann man Alkoholverbote anordnen? All das sollte klarer gefasst werden, damit die Behörden einfach nur die Entscheidung treffen können, welche Maßnahmen nehme ich aus diesem bunten Strauß an Möglichkeiten, die mir das Gesetz gibt.

Die **Vorsitzende**: Vielen herzlichen Dank. Damit haben wir eine Punktlandung der ersten Runde erreicht und ich kann einmal den Hinweis geben, dass draußen der Dussmann-Wagen ist. Für den- oder diejenige, die sich da gerne noch mal parallel versorgen möchte: herzliche Einladung, das ab jetzt zu tun. - Wir starten mit der zweiten Runde und machen weiter mit der Unionsfraktion und für die Unionsfraktion fragt Herr Rohwer.

Abg. **Lars Rohwer** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe eine Frage an Herrn Schneider. Das Bundesverfassungsgericht hat zur Bundesnotbremse mehrfach entschieden. In einem zweiten Beschluss vom 19. November 2021 zur Schulschließung kam das Bundesverfassungsgericht erstmals zu der Entscheidung: Es gibt ein einklagbares Recht auf schulische Bildung, aus der Verfassung abgeleitet. Nun war ich zu diesem Zeitpunkt auch in einem Länderparlament tätig, habe also auch die Länderperspektive innegehabt. Deswegen ist es für mich eine große Frage, wie Sie das heute aus der verfassungsrechtlichen Sicht beurteilen, welche konkreten Verpflichtungen daraus erwachsen. Vor allem natürlich vorrangig für die Länder, aber auch für den Bund, um beispielsweise die Bereitstellung einer funktionsfähigen digitalen Infrastruktur vorzuhalten, um dieses Recht auf Bildung zu garantieren, wenn Präsenzunterricht eben nicht möglich wäre. Und welche objektiven Kriterien sind demnach Voraussetzung dafür, zur Abwehr einer Krise zum Mittel von Schulschließungen greifen zu können? Das ist auch eine Debatte, die sehr breit diskutiert wurde in der Öffentlichkeit.

**Prof. Dr. Karsten Schneider** (Rechtswissenschaftler und Hochschullehrer an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz): Vielen Dank für die Frage. Das einklagbare Recht auf schulische Bildung aus der Bundesnotbremse II-Entscheidung hat, glaube ich, vor allen Dingen deutlich machen sollen aus Sicht



des Gerichts, dass sehr klar auch in der gerichtlichen Überprüfungsperspektive die eingriffsrechtliche Problematik der Maßnahmen auch vom höchsten deutschen Gericht zur Kenntnis genommen worden ist. Die Abwägungsfrage ist dieselbe, die dann auf der anderen Seite auch aus der Bundesnotbremse I eigentlich übertragen werden konnte, also unsere Unsicherheit und pandemische Probleme konnten übertragen werden. Und die ganze Bundesnotbremse II stärkt jetzt aus abwehrrechtlicher Sicht dieses Recht auf schulische Bildung. Das ist deswegen genau die umgekehrte Perspektive, die Sie jetzt aufrufen. Was lässt sich leistungsrechtlich daraus machen? Da muss man ehrlicherweise natürlich antworten, dass das jetzt ein Gedanke ist, den das Gericht in den Raum gestellt hat. Und die Idee des Alternativprogramms des digitalen Unterrichts, die sind alle als kompensatorische Maßnahmen berücksichtigt worden. Wie ist die abwehrrechtliche Dimension abgedeckt worden durch entsprechende Alternativangebote, die diese Eingriffssensibilität etwas abgeschwächt haben? Also aus meiner Sicht in dem Bemühen des Gerichts eine sorgfältige Dokumentation der Grundrechtssensibilität – Herr Kollege Lepsius hat darauf hingewiesen –; die Grundrechtssensibilität des Gerichts auch in einer Situation, wo die Maßnahmen akzeptiert werden, weil man in der Abwägung die Entscheidung des Gesetzgebers respektiert hat, deutlich zu machen, dass man sich da nicht darüber hinwegsetzt und dass die Betroffenen sich auch wiedererkannt fühlen in dieser Entscheidung. Also das ist eine ganz andere Motivation als die Frage, wie sich das auf das Bund-Länder-Verhältnis auswirkt und eine völlig andere Perspektive, wie sich das leistungsrechtlich dem Gesetzgeber gegenüber am Ende des Tages darstellen sollte. Das lässt sich so nicht übertragen, aber die Gedanken sind da und sie sind ausbaufähig. In dem Zusammenhang also meine Einschätzung, dass vor allen Dingen stark gemacht werden sollte, dass man sich die Entscheidung, den Gesetzgeber im Rahmen dieser Vertretbarkeitsüberprüfung zu billigen und die Maßnahmen zu billigen, ersichtlich nicht zu leicht machen wollte. - Vielen Dank.

**Die Vorsitzende:** Keine weiteren Fragen? - Dann gehen wir zur AfD-Fraktion. Wer fragt für die AfD-Fraktion? Frau Dr. Baum.

**Abg. Dr. Christina Baum (AfD):** Vielen Dank. Ich hätte gerne die Meinung von Herrn Prof. Schachtschneider gewusst. Und zwar wissen wir, die meisten Gerichte haben die Richtigkeit und Notwendigkeit der Corona-Maßnahmen bestätigt in ihren Urteilen und sie haben sich dabei auf die wissenschaftliche Feststellung des RKI [Robert Koch-Institut] gestützt, und die Gefahr mit dem Corona-Virus infiziert, erkrankt oder gar daran sterben zu können, haben sie nicht selbst geprüft. Wie beurteilen Sie rechtlich dieses Vorgehen der Gerichte, insbesondere nachdem wir durch die Veröffentlichung der RKI-Protokolle wissen, wie hoch die politische Einflussnahme auf diese Institution war?

**Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider** (Rechtswissenschaftler): Danke für die Frage. Das RKI ist ein Bundesinstitut als selbstständige Bundesoberbehörde und die ist weisungsgebunden, weil sie integriert ist in das Gesundheitsministerium. Die Aufgaben des Instituts können natürlich nur wissenschaftlich bewältigt werden, jedenfalls die meisten. Aber das Institut ist nicht unabhängig vom Bundesministerium, es ist weisungsgebunden. Die Bekundungen des RKI sind deswegen keine wissenschaftlichen Erkenntnisse. Eine gewisse Unabhängigkeit ergibt sich immer, wenn Hintergrund der Arbeit Wissenschaft ist, aber dennoch ist die Wissenschaftlichkeit nicht erreicht. Die Maßnahmen, die der Bund, der Bundestag und die Bundesregierung treffen – Gesetze und Verwaltungsmaßnahmen –, sind nicht an die Erkenntnisse des RKI gebunden. Die Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz wollten das auch beachtet sehen, was das RKI sagt. Die Maßnahmen müssen sachgerecht sein. Aber die Sachgerechtigkeit verantwortet das RKI nur insoweit, als es Fehler machen kann. Wenn ein Gericht lediglich den Bekundungen des RKI folgt, ohne weitere Ermittlungen über die Notwendigkeit der Schutzmaßnahmen durchzuführen, nimmt es faktisch Weisungen der Bundesregierung entgegen. Das ist keine Rechtsprechung mehr im rechtsstaatlichen Sinne, sondern verschafft Maßnahmen der Bundesregierung die Legitimität unabhängiger Rechtsprechung. Derartige Rechtspraktiken kennt man aus wenigen freiheitlichen Staaten. Die Gerichte haben uneingeschränkt die Verantwortung für die Feststellung der Tatsachen, die für die



Entscheidungen relevant sind. Wenn die Infektiosität des Corona-Virus, die Gefahr der Erkrankung an dem Virus und die Mortalität dieser Erkrankung nicht offenkundig, sondern streitig und streitbar sind, ist ein Gericht verpflichtet, Erkenntnisse aller beachtenswerten

Sachverständigen zur Sachlage, zum Stand der Wissenschaft, zur Kenntnis zu nehmen; Grundsatz „audiatur et altera pars“. Die Offenkundigkeit ergibt sich nicht aus den Erkenntnissen des RKI. Das möchte ich dazu sagen. Es gibt noch andere Schwächen des Infektionsschutzgesetzes, auf die ich nicht näher eingehen kann, wie zum Beispiel die verbindliche tatbestandliche Wirkung der Weltgesundheitsorganisation, die in dem Tatbestand des § 5 Infektionsschutzgesetzes als relevant aufgenommen ist. Ohne diese Bindung ist kein Gesetz rechtmäßig.

**Abg. Dr. Christina Baum** (AfD): Herr Prof. Schachtschneider, darf ich Ihnen noch einmal eine andere Frage stellen? Es gab eine Fülle von Verfassungsklagen bei dem Bundesverfassungsgericht gegen die Corona-Politik. Die Verfassungsrichter, die vom Bundestag gewählt werden, werden von den Parteien vorgeschlagen. In der Regierungszeit von Frau Merkel gab es – das wissen wir alle – regelmäßige Treffen mit den Richtern des Verfassungsgerichts. Kann man eigentlich noch von einer echten Gewaltenteilung sprechen oder ist der Einfluss der Politik auf das Bundesverfassungsgericht so groß, dass dessen Unabhängigkeit nicht mehr gewahrt ist? Und eine zweite und dritte Frage: Wie könnte eine solche Einflussnahme verhindert werden? Und wer sollte darüber entscheiden, wer Richter des Bundesverfassungsgerichts wird?

**Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider** (Rechtswissenschaftler): Eine Grundsatzproblematik, Frau Baum, die Sie da ansprechen. Ich bin der Meinung, dass im Parteienstaat das demokratische Prinzip völlig verändert ist. Im Prinzip haben wir einen Parteienstaat. Wenn der Parteienstaat auch Einfluss nimmt und bestimmt, wer Verfassungsrichter wird, setzt sich die Parteilichkeit durch. Der Verfassungsrichter wird nie vergessen, von welcher Partei er in das hohe Amt des Verfassungsrichters gebracht worden ist. Das stärkste, mächtigste Amt in Deutschland ist nun einmal das Bundesverfassungsgericht.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Wir sind jetzt schon über die Zeit. Sonst müssen Sie das in der nächsten Runde fortführen. - Wir kämen jetzt nämlich zur SPD-Fraktion und Frau Prof. Dr. Kießling bekommt das Wort.

**SV Prof. Dr. Andrea Kießling**: Ich würde gerne noch einmal Herrn Rixen fragen. Das sind eigentlich mehrere Fragen, die aber zusammengehören, deswegen würde ich Sie vielleicht direkt schon einmal stellen und gegebenenfalls danach noch eine anschließen. Ich würde gerne noch einmal den Begriff der Eigenverantwortung aufrufen und an der Stelle erst allgemein fragen, wie weit die Schutzpflichten des Staates in einer Pandemie reichen und welche Rolle dabei dann auch die Eigenverantwortung spielt. Vielleicht können Sie dabei dann auch auf die Rolle der Eigenverantwortung eingehen, wenn wir an die Kinder und Jugendlichen denken. Da ist die Frage der Autonomiefähigkeit an der Stelle etwas anders. Wie können wir deren Interessen abbilden und welche Rolle spielt hier die Eigenverantwortung?

**Prof. Dr. Stephan Rixen** (Rechtswissenschaftler und Hochschullehrer an der Universität zu Köln): Vielen Dank für die Fragen. Das ist eine sehr grundsätzliche Frage. Die Schutzpflicht setzt natürlich zunächst mal voraus, dass es eine Gefahrenlage gibt und dass Menschen gefährdet sind. Das kann natürlich nicht immer so sein, wie das in der Corona-Pandemie war. Es kann auch andere Infektionskrankheiten geben, wo plötzlich vielleicht tatsächlich besonders Kinder betroffen sind. Wir müssen immer genau hinsehen, was denn überhaupt genau die Gefahrenlage ist. Das ist etwas, was das Verfassungsgericht auch in den beiden Bundesnotbremse-Entscheidungen klar gemacht hat, dass die Einschätzung des Gesetzgebers gerade aus der grundrechtlichen Schutzpflicht heraus sich auch auf die Beschreibung und Darlegung und Plausibilisierung der Gefahrenlage bezieht. Das ist, glaube ich, ganz wichtig. Und wenn dann klar benannt ist, welchen Schutzbedarf es gibt, dann ist auch klar zunächst einmal, wer geschützt werden muss. Und dann muss man darüber nachdenken: Wie intensiv können denn jetzt auch Schutzmaßnahmen sein? Dabei muss natürlich die unterschiedliche Eigenverantwortung, die Fähigkeit zur Eigenverantwortung berücksichtigt werden. Und



das heißt selbstverständlich auch, dass bei Minderjährigen differenziert werden muss. Es ist völlig klar, dass ein Kind, was gerade erst zur Welt gekommen ist, anders zu betrachten ist unter der Perspektive Eigenverantwortung als Schulkinder vielleicht in der Grundschule und in der weiterführenden Schule und vielleicht Schülerinnen und Schüler, die schon volljährig sind. Insofern muss da unterschieden werden. Aber es muss eben auch in einem gesetzlichen Rahmen vorkommen. Ich glaube, das ist jetzt auch eine Herausforderung für die Gesetzgeber, klar zu sagen: Was heißt denn das jetzt, dass wir Kinderrechte auch nochmal beispielhaft jetzt mit Blick auf das Recht auf schulische Bildung noch mal deren Bedeutung verdeutlicht haben, was heißt das denn? Wo muss denn etwa auch im Infektionsschutzgesetz der Zukunft klar auch die Perspektive von Kindern und Jugendlichen vorkommen? Ich glaube, dass das wichtig ist, zum Beispiel dann auch – um an die Gedanken von Frau Klafki anzuschließen –, wenn man bereichsspezifische Regelungen schafft, dann auch zu sagen: „Was heißt das für den Sport, was außerhalb der Schule, was heißt das für den schulischen Unterricht, was heißt das für Kitas?“ und so weiter und dann deutlicher auch zu machen: Gibt es in unterschiedlichen Bereichen da vielleicht einen besonderen Blick auch auf Kinder und Jugendliche und auch darauf, wie deren Eigenverantwortung dann altersgerecht unterschieden werden kann? Insofern, glaube ich, ist das erst mal eine Herausforderung und das muss sich dann, glaube ich, auch im künftigen Gesetz einfach noch besser abbilden, als das bislang der Fall ist. Ich meine, seien wir ehrlich an der Stelle: Die Perspektive von Kindern und Jugendlichen ist ohnehin in vielen Bereichen des Rechts relativ unterbelichtet, leider. Aber insofern könnte das jetzt eine große Herausforderung sein, voranzugehen, auch jetzt in einem wichtigen gesundheitlichen Bereich, auch das Infektionsschutzgesetz gewissermaßen kind- und jugendgerecht auch weiterzuentwickeln, die Perspektive dann auch abzubilden in materiell-rechtlichen Vorschriften, aber auch – da knüpfe ich an das an, was ich eben sagte – bei der Frage: Welche Stimme haben denn dann eigentlich Kinder und Jugendliche? Also was ist mit den Schülerinnen und Schülern gewesen? Es gibt bundesweite Vertretungen davon. Wo sind die

eigentlich abgebildet gewesen im ganzen Prozess? Wo hat man denen formal Gehör gewährt? Wo hat man aber auch Eltern Gehör gewährt, um zu sagen: „Was ist denn eigentlich in einem bestimmten Bereich sinnvoll und möglich?“ Das heißt nicht, dass man den Einschätzungen immer eins zu eins folgen muss, aber letztlich kann man von diesen Einschätzungen nur lernen und insofern noch mal, würde ich gerne unterstreichen, brauchen wir diese Gremien, die die Vielfalt der Interessen abbilden und die ihnen Gehör verschaffen. Wir brauchen als Ergänzung zu dem, was es sonst an repräsentativer Demokratie gibt, gerade in so einer Krise, weitere Beratungsgremien, die auch Repräsentationslücken, gerade bei Kindern und Jugendlichen, schließen. Die sind ehrlicherweise betrachtet vielfach nicht im politischen Leben präsent. Und da glaube ich, hat die Pandemie gezeigt, dass das ein grundsätzliches Problem ist, das nicht nur die Pandemie Fragen jetzt betrifft, aber auch eben die Pandemie und deren rechtliche Regulierung.

Die **Vorsitzende:** Gut, vielen Dank. - Dann kommen wir zum BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und es fragt Frau Prof. Fontana.

**SV Prof. Dr. Sina Fontana:** Ja, ich habe eine Frage an Herrn Prof. Lepsius. Und zwar sprachen Sie von gruppenspezifischen Belastungen, die in den grundrechtlichen Schutzbereichen nicht oder nicht hinreichend sichtbar sind. Und da ist meine Frage, wie sich solche gruppenspezifischen Belastungen oder auch sozialen Effekte des Pandemie-Management grundrechtlich besser abbilden lassen.

**Prof. Dr. Oliver Lepsius** (Rechtswissenschaftler an der Universität Münster): Ja, danke, Frau Fontana. Das ist sehr schwierig, weil Grundrechte am individuellen Verhalten anknüpfen. Das heißt, der Gruppenbezug ist erst ein aggregierter Reflex individueller Verhaltensformen, und die Freiheitsbereiche sind insgesamt eher auf Verhalten bezogen. Wir haben es bei den sogenannten gruppenbezogenen Belastungssituationen eigentlich nicht mit Verhalten zu tun. Kinder verhalten sich jetzt nicht in der Schule in einer ganz spezifischen Weise, sondern es ist der soziale Raum Schule, der ihnen einen Entwicklungs- und Verhaltensraum ermöglicht. Ich würde insofern sagen, wir müssen einen gewissen Status schützen, den sozialen Raum schützen. Und Grundrechte sind eigentlich nicht darauf angelegt, soziale Räume zu schützen. Das



würde analog auch etwa für die Kreativindustrie gehen. Also der ganze Bereich von Kunst und Kultur dient auch nicht nur den Künstlern, sondern er dient auch denjenigen, die die Kunst besuchen. Sie erfahren in ihrer Persönlichkeitsentwicklung auch eine Bereicherung. Das sind Interaktionen, die sich nicht aufdröseln lassen in individuelle freiheitliche Verhaltensformen. Das heißt aber auch, dass die Grundrechte hier nicht leisten können, was wir von ihnen erwarten. Also man sollte nicht glauben, wir können die Grundrechte in einer Art und Weise optimieren, sodass wir dann diese sozial aggregierten Belastungssituationen grundrechtlich abbilden können. Das ist sehr, sehr schwierig. Und ich würde darauf jetzt erst mal keine Hoffnung setzen, da müsste man die Grundrechte „gruppifizieren“ und auch irgendwie entindividualisieren. Das hat also auch wieder einen Preis bei der individuellen Schutzwirkung von Grundrechten. Sinnvoller wäre es, glaube ich, diese aggregierten sozialen Belastungssituationen dann in einer politischen Entscheidungsdimension zu berücksichtigen und nicht in einer grundrechtlichen. Und dafür wären – das ist ja auch von Herrn Rixen eben schon angesprochen worden – Repräsentationskriterien sinnvoll. Das wäre etwa bei der Schule noch machbar: Was ist der soziale Entfaltungsraum der Schule? Denn da geht es um die Lebenswelt von jungen Menschen, und die ist ganz unterschiedlich. Fünfjährige und 15-jährige haben ganz andere soziale Bedürfnisse, die sich mit dem Bereich Bildung und Schule auch als Freiräume vor ihrem Elternhaus verbinden. Da müssten wir anders denken. Ich glaube, der Ansatz, über Grundrechte daran zu gehen, ist einer, der nicht wirklich weiterführt, der das frankieren kann. Aber das müsste politisch in Repräsentationskriterien eher angedockt werden.

**SV Prof. Dr. Sina Fontana:** Vielen Dank. Vielleicht daran anknüpfend: Repräsentationsräume. Was halten Sie denn von formalisierten Beteiligungsstrukturen, die Repräsentation schaffen können, also Bürgerforen, wissenschaftliche Kommissionen, gruppenspezifische Anhörungen oder ähnliches?

**Prof. Dr. Oliver Lepsius** (Rechtswissenschaftler an der Universität Münster): Das liegt in der Natur der Sache, dass man auf die Modellierung solcher Gremien ein Augenmerk richtet. Das ist auch schon

angeklungen. Prinzipiell würde ich erst einmal sagen, der Bundestag selbst in seiner Zusammensetzung hat kaum ein Repräsentationsproblem. Wenn wir Repräsentation organisieren und optimieren, dann haben wir kein besseres Gremium als den Deutschen Bundestag. Repräsentativer als der Deutschen Bundestag wird nichts. Wir sollten erst einmal nicht eine Perspektive haben, in der wir glauben: Der Bundestag hat ein Problem, und das ersetzt er jetzt dadurch, dass er irgendwie sich repräsentative Substitute sucht. Das wäre nie das Optimum, das Sie schon selber darstellen. Sie haben dann auch Eltern unter den Abgeordneten. Sie haben auch Lehrer, die teilweise für die Schulschließung waren. Auch die Eltern waren teilweise für die Schulschließung, weil sie fürchteten, das Virus kommt über die Schule in die Familie. Der Druck auf die Schulschließung ging auch aus den Familien aus. Das war eine komplexe Gemengelage. Und diese unterschiedlichen Interessen, wenn man das auf Schule abbildet, die sind doch im Bundestag besser vertreten, als ich mir das in irgendeinem Repräsentationsersatzgremium erst mal vorstellen kann. Und das hieße, dass die Abwägungssituation, der Sachverhalt aufgeklärt wird. Er wird in den Interessen aggregiert, er wird in den sozialen Funktionen dann auch bewertet und am Ende dann abgewogen. Er kann eigentlich kein besseres Gremium finden, als die parlamentarischen Gremien, die sie selber organisieren können.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. - Dann kommen wir zur Fraktion Die Linke und Herrn Gürpinar.

Abg. **Ates Gürpinar** (Die Linke): Vielen Dank für die Möglichkeit, Fragen zu stellen. Meine erste Frage würde sich an Frau Prof. Klafki richten, relativ konkret tatsächlich auf die Ministerpräsidentenkonferenz. War sie Ihres Erachtens ein geeignetes Instrument zur Steuerung der Infektionsabwehr? Oder wäre der Aufbau von handlungsfähigen Krisenstäben – natürlich Bund, Länder – zielführender gewesen? Wie lassen sich die Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz verfassungsrechtlich einordnen? Wie würden die Grundlagen für Krisenabwehr und Krisenstäbe funktionieren?

**Prof. Dr. Anika Klafki** (Rechtswissenschaftlerin und Hochschullehrerin an der Friedrich-Schiller-Universität Jena): Vielen Dank für die Frage.



Zunächst mal, glaube ich, das, was da immer getagt hat, eigentlich gar nicht die Ministerpräsidentenkonferenz war. Es wurde immer so genannt, aber bei der Ministerpräsidentenkonferenz lädt eigentlich der Ministerpräsident des Landes ein, was den Vorsitz hat. Und in der Pandemie war es immer die Kanzlerin, die eingeladen hat. Deswegen haben die sich auch „Runde der Kanzlerin und der Regierungschefinnen und -chefs der Länder“ genannt. Das war noch mal so ein Gremium sui generis. Und dafür gibt es keine so richtige verfassungsrechtliche Grundlage, auch für die Ministerpräsidentenkonferenz nicht. Findet man nicht im Grundgesetz, sondern es sind einfach Gremien, die sich im Föderalismus so gebildet haben. Und das ist auch in Ordnung. Daraus folgt aber auch: Alle Beschlüsse, die die damals beschlossen haben, sind gar nicht rechtsverbindlich, sondern die Länder konnten selber entscheiden, inwiefern sie das umsetzen oder nicht, und der Beschluss auf Landesebene ist der, der verbindlich war. Deswegen war es verfassungsrechtlich auch völlig in Ordnung, wenn Länder abgewichen sind von dem, was in dieser Runde besprochen worden ist. Ich finde die Frage aber deswegen total wichtig, weil sie mal den Blick auf das Organisationsrecht lenkt. Und ich glaube, dort müsste man wirklich mal Arbeit leisten und mal genauer sagen: Welche verschiedenen Krisenstäbe wollen wir eigentlich haben in der Pandemie? Und ich glaube, wenn man so eine sachverständige Beratung haben will, mit Blick auf „Welche Maßnahmen sollen getroffen werden?“, dann würde ich die erst mal eher auf Länderebene ansiedeln und tatsächlich sagen: Wir brauchen solche Corona-Beiräte, die es ja auch in vielen Ländern gab. Und dann macht es aber Sinn, auch gleich festzulegen, wer da mindestens drinsitzen soll. Sonst passiert es einfach, dass alle Fraktionen Sachverständige benennen, die ihnen nahestehen und dann hat man zehn Juristen da und einen Epidemiologen und das war es dann. Und das ist dann suboptimal, offensichtlich. Deswegen sollte man dann vielleicht auch genau reinschreiben, wen man alles sehen möchte in diesen Beiräten. Das fände ich wichtig. Und auch auf Bundesebene glaube ich, dass es sinnvoll wäre zu sagen: Man schafft eine Verordnungsbefugnis, über die beispielsweise Wissen verarbeitet werden kann, zum Beispiel Eingriffsschwellen wie Sieben-Tage-

Inzidenz, Hospitalisierungsquoten oder so. Also maßgebliche Parameter, die anzuwenden sind, mit Blick auf die Frage „Welche Maßnahmen dürfen angewendet werden?“. Das kann man nicht schon jetzt sagen, weil man nicht weiß, was es für eine Epidemie ist und was da die maßgeblichen Parameter sind, an denen sich das bemisst, also Punkt Wissensmanagement. Und für diese Verordnung, für diesen Verordnungserlass, da könnte man auch gut regeln, dass es ein Beratungsgremium braucht, was plural zusammengesetzt ist und mehr hat als Epidemiologen und Juristen und eben auch beispielsweise Psychologen, die beurteilen können, wie wirkt sich das eigentlich aus auf Kinder und Jugendliche aus, wenn man jetzt monatelang die Schulen schließt und eben alle möglichen Bereiche aus der Gesellschaft, die da mit am Tisch sitzen und eben nicht nur das Gesundheitsministerium, was eben nur diese medizinische, epidemiologische Brille auf hat. Ich glaube, das wäre gut. Also mehr Organisationsrecht, denn die existierenden Krisenbeiräte, die es gab, das ist alles Geschäftsordnung der Bundesregierungen, und zum Teil haben die sich ad hoc gebildet. Ich glaube, da könnte man klare Regelungen schaffen und auch Verbindlichkeit schaffen: Wer soll was, zu welchem Zeitpunkt entscheiden und in welcher Form, beispielsweise Rechtsverordnung, und hätte nicht so ein gewisses Chaos, was dadurch entsteht, dass man sich ad hoc Gremien überlegt. Das fände ich wichtig.

**Abg. Ates Gürpinar (Die Linke):** Vielen Dank. Meine letzte Frage, wahrscheinlich wird die Zeit nicht reichen. Trotzdem versuche ich sie an Frau Prof. Buyx zu stellen. Bei der Pandemie ging es um Kontaktbegrenzung und letztendlich ging es darum: Wo müssen Kontakte begrenzt werden? Und es gab eine Entscheidung, wo sie getroffen wurden, wo nicht. Und wo wurde Ihres Erachtens, wenn man es so ganz grob sagt, im beruflichen Umfeld, im privaten Umfeld, im Umfeld der Betreuung und Bildung, Einschränkungen aus ethischer Perspektive überreizt? Und wo würden Sie sagen, rückblickend hätte man auch noch quasi mehrere Beschränkungen durchführen können? An Frau Prof. Buyx, bitte.

**Prof. Dr. Alena Buyx** (Direktorin des Instituts für Geschichte und Ethik der Medizin (IGEM)): Ich versuche, das in 40 Sekunden runter zu rattern und



beziehe mich dabei auf die Arbeit des Deutschen Ethikrats. Wir haben eine Empfehlung in der Pandemie noch Dezember 2020 gemacht, wo es um die hochaltrigen Menschen in Langzeitpflege und Sterbende ging, dass dort immer ein Mindestmaß an sozialen Kontakten gewährleistet sein muss. Und wir haben dann etwas später, zwei Jahre später, im November 2022 zu Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen uns geäußert und gesagt, dass es dort im Rückblick überzogen wurde, dass dort eine unausgewogene Solidaritätssituation ist, also wir dieser jungen Generation etwas schulden, weil die sich weit über Gebühr zurücknehmen mussten.

**Die Vorsitzende:** Vielen Dank. - Wir kommen damit zur Runde drei. Und für die Unionsfraktionen bekommt Abgeordneter Hose das Wort.

**Abg. Michael Hose (CDU/CSU):** Vielen Dank. Ich würde gleich anschließen. Frau Prof. Buyx, Sie haben es gerade gesagt. Die junge Generation. Sie haben ausgeführt, dass man im Nachhinein sagen muss, dass man da Solidarität eingefordert hat und es an der einen oder anderen Stelle übertrieben hat. Deswegen meine Frage: Könnten Sie vielleicht ausführen, wie beim nächsten Mal die Lasten, die man bei so einer Pandemie hat, wie man die vielleicht gerechter verteilen kann, dass wir zu einem Punkt kommen, wo natürlich die notwendige Solidarität gelobt wird, aber das, was Sie gerade angesprochen haben, diese übertriebene Solidarität, eben nicht mehr so zum Tragen kommt?

**Prof. Dr. Alena Buyx** (Direktorin des Instituts für Geschichte und Ethik der Medizin (IGEM)): Vielen herzlichen Dank für die Frage, auch, dass ich noch einmal den Begriff korrigieren darf. Es war eine unerwiderte Solidarität. Das war der Begriff, der benutzt wurde. Das ist sehr schwierig zu beantworten. Herr Rixen hat darauf eben schon hingewiesen. Es kann natürlich sein, dass eine zukünftige Pandemie ganz besonders beispielsweise Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene medizinisch betrifft. Das würde dann wiederum die Situation verändern. Deswegen kann man das tatsächlich so pauschal nicht sagen. Der Hinweis ist, dass man sehr spezifisch schaut – und das ist etwas, was der Ethikrat in ganz verschiedenen Publikationen immer wieder betont hat –, welche Gruppen sind wie belastet, so schnell man das herausfinden kann und dann zu

versuchen, da wirklich sehr ausgewogene Entscheidungen zu treffen, mit einzubeziehen, wer besonders vulnerabel, besonders verletzlich ist, besonders eingeschränkt ist. Und dazu würde eben auch beitragen – auch das haben Herr Rixen und andere Vorrednerinnen und Vorredner bereits gesagt –, dass unterschiedliche Disziplinen mit einbezogen werden, mit ihren Empfehlungen, die eben dann aus der Praxis auch berichten können, wann es denn für bestimmte Gruppen ganz besonders belastend ist. Bei den Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen beispielsweise, so beschreibt es auch der Ethikrat, hat sich das aufgebaut über die Zeit. Nach dem ersten Lockdown war das noch eine andere Situation als dann im Verlauf der Pandemie, wenn immer wieder Momente der Persönlichkeitsentfaltung, wichtige Momente der Entwicklung dieser jungen Generation eingeschränkt wurden. Das heißt, das ist immer unterschiedlich, je nach Situation, und dann muss sehr genau und ausgewogen hingeschaut werden.

**Abg. Michael Hose (CDU/CSU):** Vielen Dank. Unerwiderte Solidarität; ich möchte bei diesem Begriff noch mal ganz kurz bleiben. Es ist schon so, dass wir zum einen einen Punkt hatten, wo wir von der Gesellschaft Eigenverantwortung eingefordert haben, auch von jungen Menschen Eigenverantwortung eingefordert haben, und es auf der anderen Seite natürlich ein Schutzversprechen gab, so nach dem Motto „Wenn ihr das macht, dann haben wir eine Gesellschaft geschützt.“ Wie weit kann ich denn von Kindern und Jugendlichen überhaupt Eigenverantwortung verlangen? Konkret gefragt: Würden Sie da eine Altersdifferenzierung vorsehen? Würden Sie sagen, ich muss mit Kindern in unterschiedlichem Alter irgendwie anders umgehen? Könnten Sie uns vielleicht ein Stück weit helfen an dem Punkt, wo wir sagen, von welchen gesellschaftlichen Gruppen, jungen Menschen ich mehr Eigenverantwortung und weniger Eigenverantwortung verlangen kann?

**Prof. Dr. Alena Buyx** (Direktorin des Instituts für Geschichte und Ethik der Medizin (IGEM)): Auch das ist eine sehr komplexe Frage. Wir formulieren vom Ethikrat in dieser Ad-hoc-Empfehlung, dass das eine Gruppe ist, die weniger Kontrollmöglichkeiten hat als Menschen, die schon voll selbstbestimmt sind, auch im rechtlichen Sinne, die aber auch sehr viel mehr



Entscheidungsmöglichkeiten haben. Die sind bei Kindern und Jugendlichen in den meisten Fällen eingeschränkter als bei Erwachsenen. Deswegen ist das eine Gruppe, die ganz besonders zu schützen ist. Eine unserer Empfehlungen ist, dass man in zukünftigen Krisen die junge Generation wirklich – wenn Sie so wollen – besonders vorsichtig belastet. Eingedenk der Tatsache, dass die eben nicht so viele Handlungsmöglichkeiten haben. Ich sage Ihnen da was Interessantes zu: Die Effekte auf die psychische Gesundheit, um die es uns insbesondere zu tun ist in dieser Empfehlung, das heißt die wirkliche Verschlechterung, die sich jetzt ein Stück weit wieder erholt hat, aber die doch deutliche Verschlechterung durch die Pandemie in der jungen Generation, der psychischen Generation zeigt sich in allen Ländern, beispielsweise auch in Schweden, wo es sehr viel weniger Maßnahmen gab. Das ist ein Hinweis darauf, dass da auch andere Dinge eine Rolle spielen müssen. Und die Hypothese der Expertinnen und Experten, die wir uns eingeladen hatten, zu verschiedenen Anhörungen war, dass eben diese Kontrollmöglichkeiten und die Ausübung von Selbstbestimmung und auch die Ausübung von Eigenverantwortung in dieser Generation deutlich eingeschränkter ist als in der erwachsenen Generation. Und deswegen würde man vermutlich so eine graduelle Empfehlung machen. Das heißt, bei den ganz Jungen keinerlei Erwartungen an eigenverantwortliche Entscheidungen, dann zunehmend, aber immer mit besonderer Vorsicht weit ins junge Erwachsenenalter hinein, weil auch die Berufsanfängerinnen und Berufsanfänger, Studentinnen und Studenten und so weiter und so fort sehr stark belastet waren. - Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. - Dann kommen wir zur AfD-Fraktion und für die AfD-Fraktion fragt Prof. Homburg.

**SV Prof. Dr. Stefan Homburg:** Meine Frage geht auch an Frau Buyx. Sie twitterten am 10. Januar 2022 folgenden Satz, den ich wörtlich zitiere: „Man kann nicht verlangen, dass der Ethikrat auch RKI und PEI in einem ist.“ Finde ich absolut richtig, denn im RKI und PEI sitzen medizinische Profis, im Ethikrat sitzen ehrenamtliche Mitglieder verschiedener Fachrichtungen. Aber Sie sagten am 3. Juni 2021 bei Markus Lanz folgenden Satz, der inzwischen sehr bekannt ist und ja gerade letzte Woche im öffentlich-rechtlichen Fernsehen noch

mal gezeigt wurde, einer Sendung über Impfschäden. Ich zitiere wörtlich: „Die mRNA-Impfstoffe sind ja so ein elegantes Verfahren. Die zerfallen, dann werden die abgebaut, dann sind die weg. Die kann man nach zwei Wochen überhaupt nicht mehr nachweisen.“ Meine Frage: RKI, PEI, selbst der Hersteller haben nie so eine Behauptung aufgestellt – warum haben Sie das getan?

Die **Vorsitzende**: Vielleicht nur noch mal einen Hinweis, Prof. Homburg, wenn Sie gestatten. Wir haben heute nicht das Thema Impfen, sondern das Thema Eigenverantwortung, zu dem Frau Prof. Buyx geladen ist.

**SV Prof. Dr. Stefan Homburg:** Es ist interessant, dass Sie meine Frage zensieren.

Die **Vorsitzende**: Ich habe Ihre Frage überhaupt nicht zensiert. Ich habe einen Hinweis gegeben.

**SV Prof. Dr. Stefan Homburg:** Ich finde das extrem unfair, was Sie jetzt machen. Und die Uhr sollte angehalten werden.

Die **Vorsitzende**: Ja, die Zeit schreiben -

**SV Prof. Dr. Stefan Homburg:** Ich möchte das Thema Impfpflicht erörtern.

Die **Vorsitzende**: Ja, aber nicht heute.

**SV Prof. Dr. Stefan Homburg:** Ich finde, dass Impfpflicht die extremste Negierung der Eigenverantwortung ist, die es überhaupt gibt, Frau Vorsitzende.

Die **Vorsitzende**: Das ist Ihr gutes Recht. Aber das Thema Impfen ist nicht heute dran. Zur Geschäftsordnung, Frau Wittmann.

**Abg. Mechthilde Wittmann (CDU/CSU):** Ich darf vielleicht ganz kurz – die Zeit ist angehalten – zur Geschäftsordnung etwas einführen, was Sie mutmaßlich nicht wissen, während wir Abgeordnete das wissen. Bei uns gilt, dass die Sitzungsleitung nicht in einer derartigen Art und Weise gewertet werden kann, sondern die sitzungsleitenden Maßnahmen sind unkommentiert von Ihnen hinzunehmen.

Die **Vorsitzende**: Dann schlagen wir 15 Sekunden oben drauf.

**Abg. Kay-Uwe Ziegler (AfD):** Das war eine halbe Minute. Gucken Sie bitte im Protokoll.

Die **Vorsitzende**: Wir gucken. Ich glaube, bisher



sind wir gut hingekommen mit der Zeit. Frau Buyx darf jetzt gerne antworten. Sie waren mit Ihrer Frage fertig.

**Prof. Dr. Alena Buyx** (Direktorin des Instituts für Geschichte und Ethik der Medizin (IGEM)): Das war eine Einschätzung meinerseits. - Vielen Dank.

**SV Prof. Dr. Stefan Homburg:** Okay, dann folgende Frage: Sie haben am 27.05.2021 in einem Interview mit der Welt empfohlen, behinderte Kinder mit Herzfehler und Down-Syndrom off-label impfen zu lassen, also ohne Empfehlung der STIKO. Das ist auch wiederum jetzt für Kinder im Grunde eine Art Impfpflicht, weil sie sich gegen Entscheidungen ihrer Eltern nicht wehren können. Warum meinten Sie, dass Sie besser informiert sind als Ethikrat als die STIKO?

**Prof. Dr. Alena Buyx** (Direktorin des Instituts für Geschichte und Ethik der Medizin (IGEM)): Das ist interessant, Herr Homburg, dass Sie hier nicht konkret und direkt zitieren. Ich erinnere dieses Interview, und ich hatte darauf verwiesen, dass diese Off-Label-Empfehlung von der STIKO stammt. Die hatte ich da aufgerufen und als Information weitergegeben. Das war zu einem Zeitpunkt, da hatte der STIKO-Vorsitzende Thomas Mertens formuliert, dass das Gruppen sind, die höchste Belastungen erfahren können durch die Corona-Infektion. Und die Empfehlung, die off-label zu impfen, wurde damals ausführlich diskutiert. Das habe ich in dem Fall nur referenziert.

**SV Prof. Dr. Stefan Homburg:** Also off-label bedeutet, dass es keine STIKO-Empfehlung gibt. Es kann sich jeder diesen Clip angucken. Off-label bedeutet, dass es keine STIKO-Empfehlung gibt oder sogar, dass es keine Zulassung gibt. So weit bin ich gar nicht gegangen. Aber gerade mit dem Herzfehler, dass also behinderte Kinder mit Herzfehlern off-label geimpft werden sollen, obwohl RKI und PEI intern notierten und auch der Hersteller das schon wusste aus der Zulassungsstudie, dass vor allem Herzprobleme wie Perikarditis, Myokarditis mit dieser mRNA verbunden waren. Genieren Sie sich nicht im Nachhinein dafür, solche Empfehlungen an Eltern und die Bevölkerung gegeben zu haben?

**Prof. Dr. Alena Buyx** (Direktorin des Instituts für Geschichte und Ethik der Medizin (IGEM)): Ich habe da keine Empfehlung gegeben, lieber Herr

Homburg, und ich empfehle Ihnen einfach, sich dann tatsächlich da den Sachstand zu genau der Zeit nochmal einmal ganz sorgfältig durchzulesen.

**SV Prof. Dr. Stefan Homburg:** [mangels eingeschalteten Mikrofons nicht aufgezeichnet]

**Die Vorsitzende:** Können Sie bitte zu unserer heutigen Sitzungsthematik Ihre Fragen stellen? Das Thema Impfen ist heute nicht auf der Tagesordnung.

**SV Prof. Dr. Stefan Homburg:** Ich verstehe so, dass Sie mir jetzt das Mikrofon abgedreht haben.

(Abg. Kay-Uwe Ziegler (AfD): Nein, nein.)

**Die Vorsitzende:** Ich hoffe, wir kriegen das jetzt vernünftig miteinander hin, Herr Homburg, und nicht mit Unterstellungen gegen die Vorsitzende.

**SV Prof. Dr. Stefan Homburg:** Ja, gut, diese Sendung wird viel Aufmerksamkeit erwarten. Da können Sie lachen, wie Sie wollen. Es geht hier um Ethik, um Verfassungsrecht, um Selbstverantwortung. Und da waren die beiden großen Themen eben Lockdowns und Impfzwang. Und zu Lockdowns haben wir ja auch Fragen gestellt. Und wir haben uns das so aufgeteilt, dass ich zum Thema Impfzwang Fragen stelle. Und da war Frau Buyx nun mal die Vorreiterin in Deutschland, die immer wieder empfohlen hat: allgemeine Impfpflicht.

**Prof. Dr. Alena Buyx** (Direktorin des Instituts für Geschichte und Ethik der Medizin (IGEM)): Ich stelle Ihnen sehr gerne die Stellungnahme des Ethikrats, die Ad-hoc-Empfehlung zur Impfpflicht vor, wenn Sie das möchten. Das hatten Sie mich nur nicht gefragt. Soll ich das tun? Ich kann das gerne machen. Das war ein sehr ausführlich argumentiertes Papier. 20 Seiten, die letzten zwei Seiten waren Voten. Es sind dort sehr ausführlich die Argumente für eine Impfpflicht und die Argumente gegen eine Impfpflicht dargestellt worden. Es geht um eine Abwägung von Freiheit. Es geht um die Berücksichtigung von Gerechtigkeit. Und es geht tatsächlich auch um die Berücksichtigung von Eigenverantwortung und Solidarität. Ich kann das allen nur sehr anempfehlen.

**SV Prof. Dr. Stefan Homburg:** Frau Buyx, wir kennen alle Ihre Berichte. Hier geht es um weitergehende Erkenntnisse. Tatsache ist, Sie



persönlich haben sich für die allgemeine Impfpflicht, besondere Impfpflichten, 2G, 3G immer wieder stark gemacht. Und im Ethikrat hatten die Gegner eben nur die Minderheit und ein Sondervotum abgegeben.

**Prof. Dr. Alena Buyx** (Direktorin des Instituts für Geschichte und Ethik der Medizin (IGEM)): Das war ein, wie das in einem demokratisch besetzten Gremium üblich ist -

**SV Prof. Dr. Stefan Homburg:** So wie hier.

**Die Vorsitzende:** Dann kommen wir zur SPD-Fraktion und zu Frau Prof. Kießling.

**SV Prof. Dr. Andrea Kießling:** Dann können wir vielleicht wieder übergehen das alles im Rahmen einer Enquete-Kommission zu machen und nicht in Form eines Tribunals. Ich habe eine Frage, die würde ich gerne Herrn Rixen stellen und auch Frau Klafki. Weil Herr Rixen früher weg muss: Herr Rixen, können Sie vielleicht einfach so lange antworten, wie Sie mögen. Ich würde dann die Frage sonst in der nächsten Runde, wenn keine Zeit mehr bleibt, dann einfach noch mal an Frau Klafki stellen. Ich möchte gerne noch mal die Rolle der Generalklausel, die wir im Infektionsschutzgesetz haben, aufrufen, weil wenn wir uns das Infektionsschutzgesetz anschauen, wie das aktuell aussieht und wenn jetzt die nächste Pandemie käme, müssten wir wieder komplett die Schutzmaßnahmen über die Generalklausel steuern oder eben darauf stützen. Das wurde schon mehrfach angesprochen, dass man das Gesetz anpassen sollte. Ich würde gerne den Blick darauf richten, wie wir dann die sogenannte Eingriffsschwelle im Gesetz beschreiben. Also was muss im Gesetz stehen, damit man überhaupt Schutzmaßnahmen ergreifen kann? Wir hatten während der Corona-Pandemie diese sogenannte epidemische Lage von nationaler Tragweite, die der Bundestag feststellen musste, damit überhaupt die Länder tätig werden durften. Meine Frage ist: Wäre es sinnvoll, dass wir sowas beibehalten? Was ist die Rolle überhaupt von so einem freischaltenden Bundestagsbeschluss? Und wenn man das vielleicht gar nicht für so sinnvoll erachtet, wie kann man ansonsten die Gefahrenlage beschreiben, diese Eingriffsschwelle, die wir dann im Gesetz dort festlegen würden?

**Prof. Dr. Stephan Rixen** (Rechtswissenschaftler und Hochschullehrer an der Universität zu Köln):

Vielen Dank für die Frage. Das Erste ist, glaube ich, klar, dass die Generalklausel einfach jetzt auch nach den Erfahrungen, die wir hatten mit der Pandemie, nicht mehr reicht. Also es ist früher oder später mit irgendeiner neuen Pandemie zu rechnen, und die wird dann wahrscheinlich zu ähnlichen differenzierten Maßnahmen herausfordern. Das heißt, das Normprogramm muss auf jeden Fall differenziert gestaltet werden. Also so ein bisschen, wie wir das – auch wenn das jetzt nicht eins zu eins Polizeirecht ist, aber es ist ja auch mehr Gefahrenvorsorge, die auch noch eine größere Rolle spielt, Infektionsschutzgesetz – letztlich kennen aus den sogenannten Standardbefugnissen und der Generalklausel im Ordnungsbehörden- oder Polizeirecht oder Sicherheitsrecht, je nach Bundesland heißt es etwas anders. Also ich glaube, das ist die erste Herausforderung. Die zweite ist natürlich: Wie kann man abstrakt generell solche Gefahrenschwellen beschreiben? Also Juristinnen und Juristen sind top fit darin, das abstrakt zu umschreiben. Die Frage ist, ob die Verwaltung und die in der Praxis auch solche abstrakt umschriebenen Schwellen wirklich als Hilfe empfinden. Weil immer dann, obwohl man das abstrakt umschreiben kann, doch sehr viel Deutungsspielraum bleibt. Insofern glaube ich, und da komme ich zum Punkt freischaltender Bundestagsbeschluss, ist so ein formales Vehikel schon ganz hilfreich. Denn solche abstrakt generellen Schwellen, eben wie ich gerade sagte, hinterlassen Interpretationsspielraum, damit immer Konkretisierungsunsicherheiten und wenn wir einen klaren, formalen Beschluss haben, wo etwas freigeschaltet wird, dann hilft das auch und macht dann auch schneller handlungsfähig. Insofern glaube ich, ist das im Kern eine gute Vorkehrung, weil sie auch Rechtssicherheit schafft. Und sie schafft natürlich auch noch mal einen Ort, nämlich im Parlament, darüber nachzudenken: Ist es denn wirklich so? Wir haben schon gehört, es ist eben nicht nur eine eindeutige medizinische Frage, epidemiologische Frage, es sind immer Wertungsspielräume dabei. Und wer, wenn nicht das Parlament – Herr Lepsius hat ja schon das Parlament zu Recht seine Bedeutung hervorgehoben – kann dann in so einer Lage auch noch mal genau debattieren und sagen: „Brauchen wir jetzt tatsächlich diese Befugnisse, damit wir auch in einer Lage, die wir als Pandemie



bezeichnen, besser handeln können?“. Was man auch überlegen könnte, wäre natürlich, ob man das nicht delegiert oder sogar kombiniert mit einer entsprechenden Freischaltungsmöglichkeit auf Länderebene. Auch das wäre möglich. Also einen differenzierten Eingriffskatalog für differenzierte Rechtsgrundlagen schafft und gleichzeitig das aber auch vielleicht mit einer differenzierten Freischaltungsklausel kombiniert, wo dann eben auch die regionale Unterschiedlichkeit gleich noch mal besser abgebildet werden kann. Also ich glaube, wenn man ein gutes Normprogramm hat, dann hat man die Nachteile – wie ich gesagt habe – der Deutungsunsicherheiten, der Kooperationsspielräume, die kann man einfangen dadurch, dass man das kombiniert, wie Sie es auch genannt haben, mit einer möglichen Freischaltung durch einen Beschluss des Parlaments.

**SV Prof. Dr. Andrea Kießling:** Ich würde vielleicht nur sagen... Ist die Frage, die hast du im Kopf, oder? Dann kannst du einfach gleich direkt vielleicht in der nächsten Runde, oder?

**Prof. Dr. Anika Klafki** (Rechtswissenschaftlerin und Hochschullehrerin an der Friedrich-Schiller-Universität Jena): Ich würde gleich noch was dazu sagen, aber im Grundsatz sehe ich das so wie Herr Rixen. Ich bin auch eher für so einen freischaltenden Beschluss des Bundestages, aber dazu gleich mehr.

**Die Vorsitzende:** Gut, vielen Dank. - Dann kommen wir in dieser Runde zuletzt zu BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Frau Dr. Piechotta.

**Abg. Dr. Paula Piechotta** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, erlauben Sie mir noch mal ganz kurz am Anfang auch zu sagen, die Art und Weise, wie die AfD hier ganz gezielt, Frau Prof. Buyx versucht, an die Wand zu stellen, das ist relativ typisch. Man konzentriert sich auf eine und versucht so ein Klima in der Wissenschaft zu erzeugen, dass sich auch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler nicht mehr trauen, zu so kontroversen Themen, wie das teilweise Corona ist, öffentlich zu äußern. Und das ist tatsächlich das, was droht, den echten Pluralismus in diesem Land zu zerstören. Ich würde einfach alle, die das sehen, darum bitten, da sehr hellsichtig zu sein, was hier gerade passiert. Meine erste Frage würde gehen an Prof. Rixen. Wir haben jetzt in diversen Formen über diese Beiräte

gesprochen. Wie wissenschaftsplural müssen die eigentlich besetzt sein? Das Spannende in so einer Krisensituation ist ja, dass die Wissenschaft noch keinen Konsens hat. In allen anderen Gesetzgebungen haben wir meistens schon existierende Leitlinien, existierende Beschlüsse von Fachgremien, und in der Krisensituation ja nicht. Andere Länder haben deutlich wissenschaftspluraler ihre Beiräte aufgestellt. Das ist die eine Möglichkeit. Die andere Möglichkeit wäre aber zu sagen, die Wissenschaft ist in der Krisensituation gefordert, einfach besonders schnell einen Konsens, zum Beispiel in der virologischen Fachgesellschaft, zu erzielen und den dann als Konsens der Politik zu präsentieren. Ist das nicht aus Ihrer Sicht gegebenenfalls eine alternative Möglichkeit, dieses Dilemma aufzulösen?

**Prof. Dr. Stephan Rixen** (Rechtswissenschaftler und Hochschullehrer an der Universität zu Köln): Vielen Dank für die Frage. Ich würde gerne, bevor ich dann konkret antworte, nochmal eine, wie ich finde, sehr wichtige Bemerkung der Kollegin Klafki aufgreifen, die einfach vordergründig sehr rechtstechnisch klingt, aber in der Sache glaube ich, den Punkt trifft. Sie hat eben gesagt, wenn ich es richtig aufgeschrieben habe: mehr Organisationsrecht. Das ist genau der Punkt. Das eine ist, wir müssen natürlich eine Klarheit haben über Grundrechte, was sie leisten. Ich bin dann zum Beispiel nicht so skeptisch wie Herr Lepsius, wenn ich ihn richtig verstanden habe. Im Gegenteil, glaube ich, haben die Grundrechte hier eine ganz klare Funktion. Sie steuern Gewichtungen, sie stellen auch Stoppschilder mal auf. Und am Ende bleibt es natürlich ein Abwägungsprozess, den der Normgeber, sei es das Parlament, sei es der Rechtsverordnungsgeber, dann leisten muss. Aber im Kern geht es mehr Organisationsrecht. Ich glaube, das ist ganz zentral.

**Abg. Dr. Paula Piechotta** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Entschuldigung, wenn ich Sie in meiner Redezeit frage, würde ich Sie auch bitten, meine Frage zu beantworten. Danke.

**Prof. Dr. Stephan Rixen** (Rechtswissenschaftler und Hochschullehrer an der Universität zu Köln): Entschuldigung. Bitte um Nachsicht. Also, ich glaube, dass wir Corona-Beiräte brauchen, die plural besetzt sind, und zwar nicht nur in der Ad-hoc-Situation, sondern wir brauchen Corona-



Beiräte – das Stichwort ist eben gefallen –, die schon längere Zeit bestehen, damit sie nicht ad hoc erst eingerichtet werden müssen. Deshalb meine ich, ist es, wenn ich Sie richtig verstanden habe, der Vielfalt der Möglichkeiten, die sich aufgezeigt haben, sinnvoll, schon frühzeitig, dauerhaft solche – ich nenne sie jetzt mal als Arbeitsbegriff Corona-Beiräte – einzuführen und dabei auch auf die Vielfalt der wissenschaftlichen Fachgesellschaften zu achten, die auch intern eine Vielfalt haben. Und das wäre das eine. Das andere aber auch zum Beispiel auf die Vielfalt etwa im öffentlichen Gesundheitsdienst zu achten, aber auch auf die Vielfalt in den einzelnen nicht medizinischen und nicht auf die auf öffentlichen gesundheitsbezogenen Fachbereichen und Sachbereichen. Insofern glaube ich, ad hoc wäre nicht so gut, sondern es müsste eben dauerhaft vorbereitet werden, im Wechselspiel auch mit den wissenschaftlichen Fachbereichen, Berufsverbänden etc.

**Abg. Dr. Paula Piechotta (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Vielen herzlichen Dank. Die nächste Frage geht an Prof. Lepsius. Sie haben gesagt, das Parlament ist eigentlich das ultimative repräsentative Verfassungsorgan. Jetzt würde ich sagen, in der Corona-Pandemie haben wir beobachtet, dass nicht nur Kinder und Jugendliche, sondern auch Alleinerziehende, Menschen in Pflegeheimen auch sehr, sehr wenig Handlungsmöglichkeiten oder im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen weniger Handlungsmöglichkeiten haben. Spricht aus Ihrer Sicht die aktuelle Zusammensetzung des Parlaments, wo eben auch sehr wenige Menschen, die gleichzeitig im Pflegeheim sind, sehr wenige Alleinerziehende etc., nicht doch dagegen, dass das Parlament an der Stelle tatsächlich die Interessen aller auch vulnerablen Bevölkerungsgruppen ausreichend mitberücksichtigen würde?

**Prof. Dr. Oliver Lepsius** (Rechtswissenschaftler an der Universität Münster): Ich denke, das kann es. Es kann nicht darum gehen, dass Bürger in ihren individuellen Lebenslagen im Parlament vertreten sind. Das passt schon von der Alterszusammensetzung nicht. Es ist auch so, dass die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind und nicht nur des Zuschnitts, den sie jetzt in ihrer eigenen Lebensweltlichkeit verkörpern. Das Entscheidende, glaube ich, ist, dass das Parlament

aufgrund seiner lebensweltlichen Verwurzelung in der Bevölkerung in der Lage ist, den hier fehlenden Eindruck mitzubringen. Der muss nicht aus der persönlichen Situation herkommen, sondern er muss aus der politischen Vermittlung in ihren Communities erfolgen. Das ist das, was geleistet werden muss. Und wenn das Parlament dann ein Defizit verspürt, dann ist es immer in der Lage, sich die entsprechende Kenntnis der Betroffenheitssituation durch Sachverständigenanhörungen oder kooperative Gremien noch zusätzlich zu beschaffen. Aber die Sensibilität – das war es, worum es mir eigentlich ging – für die Belastungssituation wird vom Parlament – das zeigt ja auch im Rückblick die Empirie – am besten erkannt.

**Die Vorsitzende:** Vielen herzlichen Dank. Dann kommen wir zu Runde vier. Es beginnt wieder die Unionsfraktion und Prof. Dr. Kluge.

**SV Prof. Dr. Stefan Kluge:** Vielen Dank. Ich habe eine Frage an Prof. Dr. Schachtschneider. Sie haben ausgeführt, wenn ich es richtig verstanden habe, dass eigentlich alle Maßnahmen in Deutschland zur Abwehr des Corona-Virus als mit dem Grundgesetz unvereinbar laut Ihrer Ansicht angesehen sind. Jetzt habe ich eine Verständnisfrage, in den Ausführungen habe ich es nicht ganz verstanden. Sagen Sie, es ist generell juristisch gar nicht möglich, solche Maßnahmen zu ergreifen im Falle einer wirklich massiven Bedrohung? Oder betrachten Sie das Corona-Virus wirklich als harmlos? Das habe ich in der Ausführung zu Infektionen, Weitergabe der Infektionen und vulnerable Gruppen nicht ganz verstanden. Können Sie da noch mal einen Kommentar dazu abgeben?

**Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider** (Rechtswissenschaftler): Nein, das sind eigentlich rein verfassungsrechtliche Äußerungen. Ich würde niemals sagen, dass das Corona-Virus nicht gefährlich war. Es gab Ansteckungen, Infektionen, es gab Erkrankungen, die sogar zum Tode führten. Das ist völlig klar. Es geht um eine rein rechtswissenschaftliche und staatswissenschaftliche Frage, dass hier einfache Gesetze aktiviert wurden, um einen Notstand, der augenscheinlich war, zu bewältigen. Das ist ein Desiderat, dass Deutschland keine Verfassung hat für den inneren Notstand. Die ist gescheitert. Mir ging es nur um die Frage der elementaren



Prinzipien der Verfassung. Wir haben eine Verteidigungsverfassung des äußeren Notstands, wir haben aber für den inneren Notstand keine Regelung. Im inneren Notstand wäre die Lage völlig anders. Diese Maßnahmen, die getroffen werden – abgesehen von der Impfpflicht, die ist grob verfassungswidrig, in jedem Fall –, da würde ich das nicht so für richtig halten, dass diese anderen mildernden Maßnahmen, die ja verschiedene Grundrechte berühren auch, dass die irgendwie verfassungswidrig wären. Im Notstand gibt es eine ganz andere Ordnung als im Normalzustand. Es würde nicht einen Tag dauern; wenn man will, dann könnten das Parlament, der Bundestag und der Bundesrat, eine Notstandsverfassung schaffen, mit zwei Dritteln Mehrheit. Das wäre meines Erachtens ein Akt der Vernunft. Da bin ich völlig Ihrer Meinung. Es ist nur einfach die Grundlage nicht geschaffen dafür. Das ist das ganze Thema. Es ist eigentlich gar kein politisches Thema, sondern ein staatsrechtliches Thema, weil es an dieser Voraussetzung, die fast alle Staaten haben, die Römer hatten und die Weimarer Reichsverfassung hatte, Art. 48 Abs. 2, dass die nicht geschaffen ist, obwohl es augenscheinlich eine alle betreffende Maßnahme war mit diktatorischem Charakter. Das Wort wird immer gleich verfeindet. Ich betone das noch mal in dem Sinne, dass Regelungen getroffen werden, die dem Notstand abhelfen, möglichst wirksam. Eine Notstandsverfassung wäre eine Diktaturverfassung – das ist die Sprachweise in der Weimarer Zeit und über Jahrhunderte. Nur bei uns ist das Sprechen ein bisschen schwierig. Da verwechselt man Diktatur mit Despotie. Man denkt immer an das Dritte Reich. Das ist nicht meine Sichtweise. Ich nenne mal den Namen Carl Schmitt, der das ganz klar differenziert hat, aber auch Ernst-Wolfgang Böckenförde und viele andere. Das ist der Punkt. In der Sache sind wir einer Meinung.

**SV Prof. Dr. Stefan Kluge:** Danke.

**Die Vorsitzende:** Frau Wittmann.

**Abg. Mechthilde Wittmann** (CDU/CSU): würde ich ganz gerne auf die kürzere Zeit noch eine Nachfrage stellen an Herrn Prof. Schneider. Ich würde gerne wissen, was Sie meinen, was für verfassungsrechtliche Lehren wir daraus ziehen – vielleicht verlängern wir es in der nächsten Runde –, damit zum einen der parlamentarische Gesetzgeber auch in Krisenzeiten seiner

Kernverantwortung gerecht wird, aber gleichzeitig eine schnelle und eine Konsistenz in Meinungsbildung und Entscheidungsfindung möglich ist.

**Prof. Dr. Karsten Schneider** (Rechtswissenschaftler und Hochschullehrer an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz): Vielen Dank für die Frage, Frau Wittmann. Die Mischung zwischen Verordnungsgeber und Gesetzgeber ist die entscheidende in der Zeitachse. Ich habe das in meinem kurzen Eingangsstatement schon gesagt. Das experimentelle Nachführen und die Erkenntnisfortschritte, die man auf der Zeitachse kontinuierlich berücksichtigt, lassen es einerseits zu, dass der Gesetzgeber grundsätzliche Entscheidungen im Rahmen des zeitlich Möglichen nachholen oder vorholen kann. Darüber sprechen wir im Moment. Es bleiben aber immer noch zeitliche Notwendigkeiten und Flexibilitätsbedürfnisse unter Bedingungen von Ungewissheit. Auch darüber sprechen wir jetzt. Wenn wir wirklich in unsicheren Zeiten sind, dann ist die Flexibilität des Verordnungsgebers durchaus etwas, was auch einen berechtigten verfassungsrechtlichen Platz ohne Notstandsverfassung hat. Danke.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. - Dann kommen wir zur AfD-Fraktion. Herr Ziegler bekommt das Wort.

**Abg. Kay-Uwe Ziegler** (AfD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine Fragen gehen auch an die Prof. Buyx. Sie haben in Ihrem Eingangsstatement folgenden Satz gebraucht, und zwar geworben in der Politik, ich habe dazu noch einmal nachgeschaut. Und zwar haben Sie am 12. Juni 2020 eine E-Mail an den damaligen Gesundheitsminister Jens Spahn geschrieben, die endete mit folgenden Worten: „Wir sind als Rat in der Findungsphase und ich als Vorsitzende auf der Lernkurve. Nicht nur deswegen würde ich einen intensiven Austausch sehr begrüßen.“ Das ist ein Zitat. Können Sie mir bitte erklären, wie das als unabhängiger Beraterstab funktionieren soll, wenn Sie direkt beim Bundesministerium und beim Bundesminister anfragen, was der sich so wünscht? - Vielen Dank.

**Prof. Dr. Alena Buyx** (Direktorin des Instituts für Geschichte und Ethik der Medizin (IGEM)): Vielen Dank. Da bin ich sehr dankbar für die Frage, dann kann ich das nämlich einmal ausführlich erklären.



Das ist in recht wilder Art und Weise berichtet worden. Wir sind ein Gremium der Politikberatung – das hatte ich eben schon erwähnt –, das sich die meiste Arbeit selbst gibt, aber eigentlich als eine gesetzliche Aufgabe die Politikberatung hat. Und deswegen machen wir immer zu Beginn einer Ratsperiode, das haben meine Vorgängerinnen und Vorgänger auch alle gemacht, und der aktuelle Rat hat das auch gemacht, sogenannte Antrittsbesuche. Das heißt, wir werden vorstellig bei den relevanten Ministerien und auch bei allen Fraktionen, wenn sie das denn wünschen. Nicht alle Fraktionen machen mit uns so einen Antrittsbesuch, aber die meisten schon. Sehr üblich.

Abg. **Kay-Uwe Ziegler** (AfD): - Vielen Dank.

**Prof. Dr. Alena Buyx** (Direktorin des Instituts für Geschichte und Ethik der Medizin (IGEM)): Dabei bittet man – nun lassen Sie mich den Satz zu Ende führen – die Beteiligten, Bedarfe aus der Politik hinsichtlich der Beratung zu formulieren. Und das macht man selbstverständlich höflich und freundlich. Das ist eine- -

Abg. **Kay-Uwe Ziegler** (AfD): Deswegen sage ich jetzt höflich vielen Dank. Vielen Dank. Haben Sie bei der AfD-Bundestagsfraktion diesbezüglich angefragt?

**Prof. Dr. Alena Buyx** (Direktorin des Instituts für Geschichte und Ethik der Medizin (IGEM)): Ja.

Abg. **Kay-Uwe Ziegler** (AfD): Und haben Sie dazu eine Antwort gekriegt?

**Prof. Dr. Alena Buyx** (Direktorin des Instituts für Geschichte und Ethik der Medizin (IGEM)): Nein, die AfD-Fraktion hat noch nie einen Antrittsbesuch mit dem Ethikrat gemacht.

Abg. **Kay-Uwe Ziegler** (AfD): Das ist spannend. Das werden wir jetzt dringend nachholen. Sie hatten gesagt, wie gesagt, geworben in der Politik. Ich hatte intensiv nachgeschaut und bin der Meinung, dass Sie ein ausgleichender Faktor als Ethikrat sein sollten. Ich habe mal geguckt, inwieweit Sie sich bei Kindern oder bei der Bundeswehr oder bei der einrichtungsbezogenen Impfpflicht mal intensiv auf die Seite derjenigen geschlagen haben, die das betrifft und nicht nur das einmal gemacht haben, sondern bis zur Endkonsequenz auch dabei geblieben sind. Ich kann mich nicht an ein Beispiel erinnern, wo Sie sich am Schluss auf die Seite derjenigen geschlagen haben, die das betroffen hat.

Können Sie mir zwei, drei Beispiele nennen, wo Sie bis zur Endkonsequenz gegen die Politik, die dort Maßnahmen ausgerufen hat, wo Sie gegen diese Politik vorgegangen sind? Können Sie mir zwei, drei Beispiele nennen?

**Prof. Dr. Alena Buyx** (Direktorin des Instituts für Geschichte und Ethik der Medizin (IGEM)): Der Ethikrat ist ein beratendes Gremium. Können Sie mir erklären, was Sie meinen bis zur Endkonsequenz?

Abg. **Kay-Uwe Ziegler** (AfD): Ich meine, dann sage ich es Ihnen gleich: 1G, 2G, 3G. Ich habe nicht ein Statement vom Ethikrat gehört, das bis zum Schluss die Betroffenen von 1G, 2G und 3G in irgendeiner Form mal berücksichtigt hätte. Ich habe nicht gehört, dass irgendwie der Ethikrat gesagt hätte: „Die Bundeswehr und die Impfpflicht und die Duldungspflicht der Bundeswehr ist, weil es keine vulnerable Gruppe ist, in irgendeiner Form in Frage zu stellen.“ Habe ich nicht gehört. Ich habe auch nicht gehört- -

**Prof. Dr. Alena Buyx** (Direktorin des Instituts für Geschichte und Ethik der Medizin (IGEM)): Darf ich Ihnen empfehlen, dass Sie sich dann tatsächlich mal die Veröffentlichung des Ethikrats durchlesen. In der schon zitierten Empfehlung zur Impfpflicht steht das sehr, sehr deutlich drin. Da sind drei Seiten dazu, wie man das gegebenenfalls umsetzen könnte, welche Herausforderungen es dabei gibt. Und dann darf ich noch empfehlen, sich anzuschauen, ein Interview in der bereits zitierten Welt, bei dem genau – wenn ich das richtig erinnere, da dürfen Sie mich jetzt nicht festnageln, auf den ganz genauen Wortlaut – gesagt habe, dass 3G immer besser ist als 2G, weil dadurch sehr viel mehr Freiheitsgrade für sehr viel mehr Menschen eröffnet werden. Das sind nur zwei Beispiele. Aber ich bin mir ganz sicher, insbesondere wenn wir durch die verschiedenen Veröffentlichungen gehen, finden wir noch sehr viele andere.

Abg. **Kay-Uwe Ziegler** (AfD): Ich habe das probiert. Ich habe das so nicht gefunden. Aber lassen Sie uns weitergehen. Am Ende haben Sie sich ja -

**Prof. Dr. Alena Buyx** (Direktorin des Instituts für Geschichte und Ethik der Medizin (IGEM)): Das tut mir sehr leid.

Abg. **Kay-Uwe Ziegler** (AfD): Ich bin jetzt dran. Am Ende haben Sie sich für die allgemeine Impfpflicht



ausgesprochen. Und zwar für alle Bereiche. Insofern kann das so doll mit „Wir sind mit der Impfpflicht nicht einverstanden“ nicht gewesen sein. Eine Frage noch an Sie. Und zwar benutzen Sie sehr gern das Wort „Solidarität“. Also heute auch einmal haben Sie das unter der Rubrik „verordneter Solidarität“. Also das Wort Solidarität haben Sie ein paar Mal benutzt. So in der Form, wie Sie es benutzt haben, dass Sie bei den Jugendlichen gesagt haben, diese Solidarität sei abgefordert worden: Am Ende war doch das, was die Jugendlichen und die Alten ertragen mussten, am Ende keine Solidarität, sondern das war aufgrund von den Verordnungen, Maßnahmen, die sie umsetzen mussten, ob sie wollten oder nicht. Ist das nicht am Ende diese Solidarität einfach auch ein Euphemismus, der eigentlich irgendwo eher Nötigung bedeutet und nicht Solidarität?

**Die Vorsitzende:** Diese Frage bleibt jetzt leider unbeantwortet im Raum stehen. Sie können sie aber gleich noch mal wiederholen, wir kommen ja noch zu mehreren Runden. - Wir kommen jetzt zur SPD-Fraktion und zu Frau Prof. Kießling.

**SV Prof. Dr. Andrea Kießling:** Die Frage hatte ich ja schon gestellt. Ich möchte nur kurz einmal gerne Frau Buyx meine volle Solidarität aussprechen von Wissenschaftlerin zu Wissenschaftlerin. Jetzt Frau Klafki.

**Prof. Dr. Anika Klafki** (Rechtswissenschaftlerin und Hochschullehrerin an der Friedrich-Schiller-Universität Jena): Ja, vielen Dank. Es ging darum, inwiefern wir bessere Rechtsgrundlagen brauchen. Das hatte ich, glaube ich, schon hinlänglich gesagt. Die brauchen wir. Die Generalklausel reicht nicht mehr. Ich glaube, das würden die Gerichte auch nicht mehr mitgehen, weil man jetzt nicht mehr sagen kann, das sei unvorhersehbar. Die Frage jetzt, wenn man so ein Set an Standardmaßnahmen schafft für eine Pandemiesituation, die nicht mehr auf ein einzelnes Ausbruchsgeschehen gegenüber infektionsschutzrechtlichen Störern gerichtet ist, sondern für Verordnungen gegenüber der Bevölkerung gedacht ist, dann ist die Frage: Sollte man, um das zu eröffnen, einen Tatbestand schaffen, zum Beispiel nach dem Vorbild des § 5 Abs. 1 [IfSG]; also einfach sagen, die Behörden sollen selber feststellen, inwiefern eine epidemische Lage im jeweiligen Bundesland ist oder braucht es einen Freischaltbeschluss des Bundestages? Da kann man natürlich geteilter

Meinung sein. Manche in der Literatur schreiben, es sei schlecht, einen Freischaltbeschluss zu machen, weil das keine politische Frage sein sollte, sondern eine epidemiologische. Das sehe ich anders mit Blick auf die Ungewissheiten, die Herr Schneider schon ausgeführt hatte. Gerade zu Beginn der Pandemie weiß man meistens gar nicht so genau, wie schwer die ist. Das haben wir gesehen. In der Schweinegrippe-Pandemie 2009 hatte die WHO gesagt, das ist eine große Pandemie. Es wurden hier für Millionen Euro Impfstoffe beschafft. Und dann – das konnte aber niemand vorhersehen – war es eben gar nicht so schlimm. Die Krankheitslast ist sehr niedrig, es sind sehr wenige Leute oder verhältnismäßig wenige Leute daran gestorben, sodass man dann ganz viel von diesem Impfstoff vernichten muss. Das zeigt eine ganz große Ungewissheit und das bedeutet, das Ganze ist eine Wertungsfrage. Und da bin ich wieder bei Herrn Lepsius: Wer sollte über Wertungsfragen entscheiden in der Demokratie? Ich glaube, das sollte das Parlament tun. Denn da fließen sozusagen alle maßgeblichen Ansichten mit ein. Und da kann man abwägen: Wie hoch ist eigentlich die erwartete Schadenshöhe, was kostet es uns andererseits, und zwar auch mit Blick auf Kosten in Form von Schäden psychologischer Art, wenn man Schulen schließt, ökonomischer Art, wenn man Geschäfte schließt usw.? Und kann dann abwägen: Wollen wir das jetzt freischalten, diesen Abschnitt zu Epidemien oder wollen wir es nicht? Deswegen bin ich eher dafür, dass es einen Beschluss des Bundestages braucht, um diese speziellen Maßnahmen auszulösen.

**SV Prof. Dr. Andrea Kießling:** Dann würde ich gerne noch eine Rückfrage zu stellen. Kannst du trotzdem einmal sagen, was die Nachteile vielleicht davon sind? Wir haben das so ein bisschen gesehen, wenn Bundestagswahlen sind und man dann vielleicht dann doch das Politische zu sehr da reinkommt oder die Länder, was machen dann die Länder, wenn die sagen, „Wir würden gerne Schutzmaßnahmen ergreifen“, aber dieser Beschluss wird nicht verlängert oder wird gar nicht erst getroffen?

**Prof. Dr. Anika Klafki** (Rechtswissenschaftlerin und Hochschullehrerin an der Friedrich-Schiller-Universität Jena): Ja, die Politisierung, die kann natürlich ein Problem sein in Wahlkämpfen, dass man dann keine unbeliebten Entscheidungen



treffen will und dann verzögert sich möglicherweise die Pandemie. Auf der anderen Seite, man will natürlich am Ende auch nicht daran schuld sein und die Schuld zugewiesen bekommen, dass jetzt irgendwie ganz viele Menschen sterben und man das verschleppt hat. Insofern, ich glaube, indem man jetzt sagt, wir verlagern es einfach auf die Landesebene, wird es nicht weniger politisch. Auch die Behörden sind in so einer Ministerialbürokratie irgendwo weisungsabhängig. Und in der Pandemiesituation hat man es auch gesehen, dass da sich bestimmte Figuren profiliert hatten, in dem einen Land besonders viel Freiheit, in anderen Ländern „wir machen jetzt aber alles dicht“. Auf Landesebene findet, glaube ich, Politisierung genauso statt. Und ich fände es, glaube ich, ein bisschen schwierig, wenn in einer Pandemiesituation zwischen den Ländern eine totale Unsicherheit besteht: Gibt es jetzt eigentlich eine Pandemie oder Epidemie oder nicht? Wenn man überlegt, Corona hat sich innerhalb von wenigen Tagen über den gesamten Globus erstreckt, dann macht es einen merkwürdigen Eindruck, wenn man jetzt beispielsweise in NRW sagt, „Hier gibt es eine Pandemie“ und in Bayern „Ja hier aber nicht“. Also richtig überzeugend ist das nicht. Und da verliert man, glaube ich, auch Akzeptanz in der Bevölkerung.

**SV Prof. Dr. Andrea Kießling:** Okay, dann würde ich noch eine neue Frage stellen, auch an Frau Klafki, und dann können wir gegebenenfalls die nächste Fragerunde auch für die Antwort verwenden. Mir geht es um die Ziele der Pandemiebekämpfung. Und wir haben im Infektionsschutzgesetz, in § 1 Abs. 1, da steht auch was von Zielen dieses Gesetzes. Aber können wir uns in der Pandemiebekämpfung daran überhaupt orientieren? Also was ist in der Pandemiebekämpfung? Welche Ziele sollten verfolgt werden? In der Corona-Pandemie hörte man irgendwann, es geht nur noch um die Verhinderung der Überlastung der Krankenhäuser. Ist das eigentlich dann das einzige oder gibt es noch andere Ziele? Und ist das allein eine politische Frage oder können wir das irgendwie aus den Schutzpflichten ableiten? Und gerne gleich die nächste Redezeit auch.

**Prof. Dr. Anika Klafki** (Rechtswissenschaftlerin und Hochschullehrerin an der Friedrich-Schiller-

Universität Jena): Ja, das finde ich eine total wichtige Frage. Im Infektionsschutzgesetz steht drin, dass das Ziel ist, Infektionen zu vermeiden. Und das ist in der Pandemiesituation zu kurz gegriffen. Denn so harte Maßnahmen wie so ein Lockdown, den kann man nicht nur sagen, um Infektionen zu vermeiden, sondern es braucht ja mehr, da ging es eben um den Schutz des Gesundheitssystems. Es gab aber auch immer Sekundärziele, die mitgedacht wurden, wo man entschieden hat: „Okay, Großraumbüros bleiben offen, aber Schulen werden geschlossen“. Warum? Weil Ökonomie auch eine Rolle gespielt hat. Und solche Sekundärziele, die sollte man ganz dringend regeln und - - Das nächste Mal mehr.

**Die Vorsitzende:** Okay. - Dann kommen wir zu BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Frau Dr. Gumnior.

**Abg. Dr. Lena Gumnior** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ja, vielen Dank. Ich hätte auch noch mal eine Frage an Frau Prof. Klafki. Und zwar interessiert mich noch mal die Rolle der Gerichte in der Pandemie. Wie können wir die Funktionsfähigkeit sicherstellen? Einmal auf die Frage bezogen. Wie kann ich Maßnahmen schnell gerichtlich überprüfen lassen? Und einmal: Wie stelle ich sicher, dass die Gerichte weiterhin ordnungsgemäß funktionieren? Im Hintergrund schwelbt mir das Beispiel, dass zum Beispiel Menschen in Untersuchungshaft die Haft über sechs Monate hinaus verlängert wurde, weil es nicht zu einer Hauptverhandlung kommen konnte. Welche Handlungsbedarfe sehen Sie da?

**Prof. Dr. Anika Klafki** (Rechtswissenschaftlerin und Hochschullehrerin an der Friedrich-Schiller-Universität Jena): Mit Blick auf Pandemie-Maßnahmen würde ich erst mal sagen, auch denen helfen Sie mit besseren Rechtsgrundlagen. Weil so war es in der Pandemie so, dass die Gerichte einfach darauf zurückgeworfen waren, grundrechtliche Abwägungen vorzunehmen auf einer relativ unsicheren Tatsachengrundlage. Und dadurch kam es dazu, dass viele Gerichte auch gegensätzliche Entscheidungen getroffen haben. Manche meinten, Beherbergungsverbote sind okay, andere meinten nicht, manche sagten, Masken sind okay, dann hinterher nicht und hin und her. Und auch das schafft wiederum Verunsicherung in der Bevölkerung, das ist eben natürlich auch nicht gut für die Justiz, der dann irgendwann nicht mehr vertraut wird und wo dann [Frank Ulrich]



Montgomery vor die Presse trat und sagt: „Ach, die kleinen Richterlein, das ist nicht so gut für die Justiz.“ Auch da hilft man mit besseren Rechtsgrundlagen. Zum zweiten Aspekt: Wie schaffen wir es in strafrechtlichen Belangen, dass die Gerichte arbeiten können? Ich glaube, da ist schon viel passiert durch diese Video-Verhandlungen. Als die Pandemie gab, gab es noch nicht diese Möglichkeit der Video-Verhandlungen. Ich weiß allerdings jetzt nicht, weil ich keine Strafrechtsexpertin bin, wie das bei Strafverfahren ist. Darüber müsste man nachdenken, ob man in so einer Pandemiesituation ausnahmsweise so etwas zulässt, um Grundrechte von diesen Personen zu schonen.

**Abg. Dr. Lena Gumnior** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Dann würde ich die Frage noch mal weitergeben an Prof. Lepsius. Können Sie dazu auch noch etwas sagen, insbesondere zum ersten Teil der Frage?

**Prof. Dr. Oliver Lepsius** (Rechtswissenschaftler an der Universität Münster): In der Pandemie kam, glaube ich, der Gedanke zu kurz, welche Gesundheitsbelastungen hinzunehmen sind. Wenn die Perspektive einseitig ist, „es muss jede Infektion vermieden werden“, dann ist das Kontaktverbot immer eine Erfüllung der so ausgeführten Schutzpflicht. Es gibt aber Situationen, in denen ein Kontakt hinzunehmen ist, weil sich aus dem Kontakt etwa der gerichtlichen Anhörung, wie Sie das konkretisiert haben, dann wiederum essenzielle Grundrechtsbelange anderer ergeben. Und in diesen Situationen ist die Abwägung natürlich jetzt auch mal gegen den Gesundheitsschutz vorzunehmen, im Hinblick auf die hinzunehmenden anderen Freiheitsbelange. Und diese Perspektive, „Was müssen wir denn mal hinnehmen?“, die ist strukturell zu kurz gekommen.

**Abg. Dr. Lena Gumnior** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Das heißt, Sie würden am Ende sagen, es ist eine Abwägungsfrage, die man vielleicht anders entscheiden würde, als man sie vor ein paar Jahren entschieden hat. Würden Sie die Ansicht von Frau Prof. Klafki teilen, dass wir andere Rechtsgrundlagen für die Pandemie-Maßnahmen auch gebraucht hätten? Jetzt noch mal anschließend daran, wir kommen zum Gerichtsverfahren, es funktioniert alles; hätte das

dann auch noch mal für einen besseren Rechtsschutz gesorgt, vielleicht anschließend?

**Prof. Dr. Oliver Lepsius** (Rechtswissenschaftler an der Universität Münster): Ja, es bedarf gewissermaßen einer Ausnahmesituation, die konkret begründet wird, nicht generell abstrakt, sondern die konkret begründet wird. In dieser Situation, wenn es etwa um so eine richterliche Anhörung geht, sind Einbußen am Gesundheitsschutz hinzunehmen, weil sie eine Voraussetzung sind für die Verfolgung essenzieller anderer verfassungsrechtlicher Rechte. Es ist verkehrt, eine Einheitlichkeit zu verlangen, die nur Gesundheitsschutz optimiert um jeden Preis und damit außer Acht lässt, dass es eben bestimmte Situationen gibt, in denen die Verfolgung anderer Belange gleich wichtig ist. Man nennt das praktische Konkordanz, und die Rechtsvorschriften müssen diese Situationen berücksichtigen. Im Zweifel lässt man dann eine Ausnahmesituation zu oder überlässt den Entscheidungsträgern durch eine eigenverantwortliche Konkretisierung von unbestimmten Rechtsbegriffen, sich diese Ausnahme dann situativ auch selber einzuräumen.

**Abg. Dr. Lena Gumnior** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Und sehen Sie auch Verbesserungsbedarf darin, wie man Corona-Schutzmaßnahmen gerichtlich überprüft hat? Also könnte man da für zukünftige Pandemien etwas daraus lehren, indem man zum Beispiel irgendwie besondere Kammern schafft, die sich mit diesen Fragen dann zuvorderst und schnell befassen?

**Prof. Dr. Oliver Lepsius** (Rechtswissenschaftler an der Universität Münster): Darauf würde ich keine Hoffnung setzen. Der Rechtsschutz in der Pandemie ist letztlich immer in den Formen des einstweiligen Rechtsschutzes zu gewährleisten. Und das führt aufgrund der Zeitkomponente zu einer nur reduzierten Kontrolle, bei der Rechtsfragen im Vergleich zu den tatsächlichen Fragen immer die geringere Rolle spielen. Wir haben immer schon eine spezielle Entscheidungskammer – die Kammer, die Sie sich wünschen, die haben wir im Grunde schon, dadurch, dass wir unter den Bedingungen des einstweiligen Rechtsschutzes entscheiden und das heißt natürlich nur in einer sehr summarischen vorläufigen Situation, in der Fakten prämiert werden gegenüber Rechten.



**Die Vorsitzende:** Vielen Dank. - Damit haben wir die Runde vier abgeschlossen und kommen jetzt zu Runde fünf und der Unionsfraktion und es bekommt das Wort der Kollege Hose. Ach so, Frau Wittmann, Entschuldigung.

**Abg. Mechthilde Wittmann (CDU/CSU):** Vielen herzlichen Dank. Ich hätte noch mal eine Frage an Frau Prof. Dr. Buyx. Ich würde ganz gerne noch mal von Ihnen wissen, Sie haben mit dem Ethikrat sehr viel beraten, auch darüber, wie eben gerade mit Gruppen umzugehen ist und in welchen Formaten man auch diese Gruppen entsprechend berücksichtigen kann und Sie haben zu Recht ausgeführt, dass Sie eben gerade nicht das Entscheidungsgremium sind – das Entscheidungsgremium bleibt bei der Exekutive beziehungsweise Legislative –, sondern dass Sie mit Ihrem Rat eben eine Beratung dieser durchführen und deswegen würde mich sehr interessieren: Welche Formate können Sie sich vorstellen oder haben sich entwickelt in der Zeit der Pandemie, um eben alle diese Gruppen auch ein Stück weit berücksichtigen zu können und deren Meinungen dann in Ihre Beratung mit einfließen zu lassen, diese der Politik zukommen lassen?

**Prof. Dr. Alena Buyx** (Direktorin des Instituts für Geschichte und Ethik der Medizin (IGEM)): Vielen Dank. Da haben die Vorrednerinnen und Vorredner schon das ein oder andere vorgestellt an partizipativen Formaten, wo beispielsweise auch Menschen aus der Praxis eingebunden sein könnten. Ich würde gerne einen Vorschlag hier einbringen, der nicht vom Ethikrat stammt, sondern vom Expertenrat „Resilienz im Gesundheitswesen“. Da gibt es eine Stellungnahme zu neun Formaten der Politikberatung und eine Empfehlung da ist, dass man besser bündelt und Zugriff schafft auf die viele Expertise, die eigentlich vorliegt. Denn vieles weiß man in einer Krisensituation nicht ad hoc, aber es gibt doch schon immer sehr viele Vorarbeiten, auf die dann zum Teil nicht so schnell zugegriffen wird. Da gibt es zwei Modelle: Das eine wäre ein bündelndes Gremium, beispielsweise im Kanzleramt, das einfach nur eine koordinierende, keine inhaltliche Aufgabe hat und sehr schnell ad hoc zusammenführt, was es an Expertise gibt. Das Zweite wäre ein tatsächlich suchbares sogenanntes Repository von den verschiedenen Eingaben, die

über die letzten 20, 30 Jahre gemacht wurden in den verschiedensten Gremien. Da könnte man nämlich diese ganzen Erkenntnisse aus der Praxis, die tatsächlich vorliegen, mal zusammenführen, ganz spezifisch für die Legislative, auch gegebenenfalls die Exekutive, gut aufbereitet, griffbereit, wenn Sie so wollen, dann auch im akuten Fall. So etwas machen zum Teil die Briten und die Schweizer. Letzter Satz: Die haben in der Politikberatung sogenannte große Reserven für Krisengremien, die sehr breit und groß aufgestellt sind und bilden dann im Ad-hoc-Fall Task Forces. Das ist auch etwas, was sich in anderen Ländern zum Teil sehr bewährt hat. Auch das wäre etwas, worüber man nachdenken könnte, weil das einfach diese Querschnittssichtung relevanter Fragen erleichtern könnte, die bei uns zum Teil eben doch noch ein bisschen sektoraler organisiert sind. So könnte man das interdisziplinärer zusammenführen. - Vielen Dank.

**Abg. Mechthilde Wittmann (CDU/CSU):** Dann würde ich noch eine Nachfrage stellen, nämlich zum einen, inwieweit Sie mit Ihrer Arbeit mit dem Ethikrat bereits vielleicht auch über die Grenzen hinweg auf solche Erkenntnisse zurückgreifen konnten? War es zu dieser Zeit auch vernünftig möglich, also sowohl digital und sachlich möglich als auch von sonst keinen Grenzen – ich sage nur Gesundheitsdaten – begrenzt? Und zum zweiten, inwieweit sind Sie proaktiv oder reaktiv oder beides immerhin Formaten auf die Politik zugegangen?

**Prof. Dr. Alena Buyx** (Direktorin des Instituts für Geschichte und Ethik der Medizin (IGEM)): Vielen Dank. Der Ethikrat ist kein Gremium, das selbst mit Daten arbeitet. Das ist nicht die Expertise. Aber es gab eine relativ intensive Vernetzung und auch Sichtung internationaler Arbeit. Wir hatten im Sommer 2021 auch eine öffentliche Sitzung mit Kolleginnen und Kollegen aus Kanada und noch aus einigen anderen europäischen Ländern, die uns von ihren Erfahrungen berichtet haben. Selbstverständlich haben wir die Literatur immer wahrgenommen. Aktiv ist der Ethikrat auf die Politik in den parlamentarischen Abenden zugegangen. Wir haben bei verschiedenen Antrittsbesuchen, die wir umsetzen konnten, versucht, den einen oder anderen Impuls zu setzen, beispielsweise schon sehr frühzeitig darauf hingewiesen, dass es, wenn Impfstoffe knapp sind



am Anfang, wenn Sie so wollen, um eine Zuteilung von Lebensschutzchancen gehen könnte und dass das unbedingt einen rechtsethischen Rahmen braucht über das Medizinische oder gemeinsam mit dem Medizinischen und dass das eben einer Bearbeitung zugeführt werden sollte, was dann tatsächlich auch erfolgt ist. Ansonsten hat es in der Pandemie eine starke Reduktion unserer Veranstaltungen gegeben. Das sind ansonsten die aktiven Formate, wo wir immer auch versuchen, Politikerinnen und Politiker einzuladen und dazu zu gewinnen, dass sie zu uns kommen und wir in einen Austausch treten können. Das hat natürlich in der Pandemie zumindest in den ersten anderthalb, zwei Jahren recht gelitten, aber ist dann auch wieder hybrid und später dann auch in Präsenz wieder stärker eingesetzt worden. - Vielen Dank.

**Die Vorsitzende:** Vielen Dank. - Dann kommen wir zur AfD-Fraktion. Wer fragt dieses Mal? Herr Prof. Homburg.

**SV Prof. Dr. Stefan Homburg:** Ich habe eine Frage an Herrn Lepsius. Von Ihrem Kollegen Ernst Böckenförde stammt der berühmte Satz: „Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann“. Heißt so viel wie: Wenn keiner mehr an Grundrechte und Verhältnismäßigkeit glaubt, dann sind die weg, und dann ist auch vollkommen egal, was im positiven Recht steht. Das war so mein Eindruck im April 2020. Sie haben in Ihrem Statement viele Stichworte genannt, zum Beispiel: keine Kausalitätsnachweise, stattdessen Modelltheorie. Man hat immer nur behauptet, Kliniken seien stark belastet, aber die Politik hat damals milliardenschwere Subventionsprogramme aufgelegt und auflegen müssen, um die Kliniken zu retten, weil die eben im Jahr 2020 historisch unterbelegt waren. Kann man alles beim Gesundheitsministerium nachlesen. Meine Frage an Sie, weil ich bei Ihnen auch so Skepsis durchhörte: Glauben Sie, dass man das ganze Problem rechtlich lösen kann?

**Prof. Dr. Oliver Lepsius** (Rechtswissenschaftler an der Universität Münster): Naja, das müssen wir als Juristen. Wir können uns vor der Entscheidungsverantwortung nicht drücken. Das ist jetzt auch per se keine ungewohnte Situation für Juristen. Das klingt jetzt vielleicht so ein bisschen: „Juristen entscheiden ja eigentlich immer über

Dinge, von denen sie in der Sache gar nichts verstehen.“ Das ist dann auch ein bisschen unser Privileg und das sichert uns ja auch die Neutralität, weil wir im Grunde nicht selber inhaltlich ein Interesse an der Problemlösung haben, sind wir diejenigen, denen man die Problemlösung dann zutraut. Das ist einerseits die Verlegenheit, dass man die Grenzen der Lösungsstrategien erkennt, aber andererseits die Gewähr dafür, dass man auch allgemein verträgliche Lösungen entwickelt. Aber ich greife gerne Ihre Stichworte auf. Das ist etwas, was die Anhörung, glaube ich, jetzt auch zwischen allen Sachverständigen durchaus ergeben hat: Wir haben einen Mangel an Empirie gehabt und das ist in einer Situation, in der man immer mit Unwissen konfrontiert wird und mit Dynamik etwas natürliches, aber damit muss man umgehen, und Herr Schneider hatte dazu ja schon eingangs vieles gesagt. Man kann also jetzt nicht sagen: „Wir wissen nichts und wir wussten nichts“ und sozusagen das Unwissen dann über drei Jahre als Rechtfertigungsgrund immer wieder aktivieren. Das geht nicht und auch wenn der Virus mutiert, also die Kenntnis nimmt natürlich prinzipiell zu und es war relativ schnell klar, dass die Todesfälle bei einem Altersmedian über 80 einsetzen. Und daraus hätte sich ergeben müssen, dass die Regulierung von Sozialverhalten von jungen Menschen in irgendeinem Missverhältnis steht zu dem Effekt, zu dem letalen Effekt von einem Median, bei dem über 80-Jährige im Wesentlichen sterben. Das sind einfach empirische Wahrnehmungen, die nicht hinreichend berücksichtigt wurden. Und unsere Frage, wenn wir jetzt vorausschauen, muss lauten: Warum wurden sie nicht berücksichtigt? Es sind Menschen, die das Beste wollten. Die wollten nichts machen, was übergriffig ist, aber sie haben es getan und die Frage wäre: Wie vermeidet man, dass solche Dinge wieder passieren? Und ein Punkt ist – Sie haben das Stichwort ja auch genannt –: Man darf sich eben nicht auf Modelltheorien verlassen und das haben wir ja auch in der Finanzkrise gesehen 2008, das ist eine Krise, die durch Modelltheorien erst mal ausgelöst wurde.

**SV Prof. Dr. Stefan Homburg:** Absolut, ja.

**Prof. Dr. Oliver Lepsius** (Rechtswissenschaftler an der Universität Münster): Das ist genau dasselbe in Grün hier und das ist eine Entscheidung – das muss man vielleicht auch mal in der politischen Verantwortung im Bundestag sagen –, die durch



das Bundeskanzleramt getroffen wurde. Dort fand der Umstieg auf modelltheoretische Pandemiepolitik statt und die Entscheidung hätte so nicht getroffen werden müssen, sie hätte nicht im Kanzleramt getroffen werden müssen und sie hätte auch in der Ausrichtung so nicht getroffen werden müssen und das war sicherlich eine strukturell falsche Entscheidung. Wie kann man das jetzt vermeiden? Naja, indem man die Imperiebegleitung organisiert und dazu sind schon eine ganze Menge Vorschläge unterbreitet worden.

**SV Prof. Dr. Stefan Homburg:** Danke.

**Die Vorsitzende:** Frau Dr. Baum.

**Abg. Dr. Christina Baum (AfD):** Frau Dr. Baum. Ich möchte Herrn Prof. Schachtschneider noch mal die Gelegenheit geben, zum Bundesverfassungsgericht etwas zu sagen. Aus Ihrem Statement habe ich herausgehört, dass Sie auf jeden Fall die Neutralität in Frage stellen aufgrund der Politikerwahl. Die Politiker wählen ja diese Richter. Deshalb noch mal meine Frage: Wer sollte darüber entscheiden, wer Richter des Bundesverfassungsgerichts wird?

**Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider** (Rechtswissenschaftler): Ja, das ist ein Großproblem, denn es ist ja hier schon sehr deutlich geworden, dass die rechtlichen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts fast immer politische Entscheidungen sein müssen, gar nicht anders sein können, weil die Dinge zu offen sind, sich entwickeln und das rechte Maß in dieser jeweiligen politischen Lage zu finden, ist natürlich sehr schwer. Das letzte Wort hat das Bundesverfassungsgericht. Es wäre natürlich günstiger, wenn der Bundestag insgesamt mehr Vertrauen hätte, dass die Dinge eher akzeptiert werden können.

**Die Vorsitzende:** Vielen Dank.

**Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider** (Rechtswissenschaftler): Aber das Bundesverfassungsgericht ist zu Recht, meines Erachtens, gewählt durch Bundestag und Bundesrat.

**Die Vorsitzende:** Vielen Dank. Jetzt -

**Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider** (Rechtswissenschaftler): Darf ich noch mal ganz kurz einen Satz sagen?

**Die Vorsitzende:** Nein, dürfen Sie nicht. Es tut mir

leid, wir kommen jetzt - - Damit kommen wir zur SPD und Frau Prof. Kießling.

**SV Prof. Dr. Andrea Kießling:** Ich würde Frau Klafki noch mal Gelegenheit geben, die Frage von gerade ausführlich zu beantworten.

**Prof. Dr. Anika Klafki** (Rechtswissenschaftlerin und Hochschullehrerin an der Friedrich-Schiller-Universität Jena): Es ging um die Frage: Welche Ziele müssen eigentlich im Gesetz stehen? Ich glaube, für diese spezifischen Rechtsgrundlagen für die pandemische Situation sollte man klarstellen, dass wir konzeptbasiertes Handeln brauchen. Denn in der Pandemie reicht es ja nicht, eine Maßnahme zu treffen – was weiß ich, wir schließen eine Schule –, sondern man muss ein Maßnahmenbündel treffen, was möglichst gut abgewogen sein muss und natürlich Grundrechte beachten muss und in sich aber ein stimmiges Gesamtkonzept ergeben muss. Deswegen wäre es wichtig, wenn man solche neuen Rechtsgrundlagen schafft, dass man in einem gewissen allgemeinen Teil erstmal klarstellt, dass es neben den Primärzielen, die der Bekämpfung der Infektionskrankheit dienen, auch Sekundärziele gibt, insbesondere den Schutz des Gesundheitssystems. Das betrifft uns alle. Wenn die Intensivkapazitäten erschöpft sind, dann ist es auch egal, ob man an der Krankheit leidet oder einen schweren Verkehrsunfall hat. Man ist darauf angewiesen. Deswegen müssen diese Kapazitäten geschützt werden. Aber Sekundärziele sind auch, was in die Abwägung einzustellen ist. Was sind die maßgeblichen Abwägungsbelange? Ich glaube, da sollte man stärker vulnerable Gruppen betonen und auch hineinschreiben, dass bestehende Vulnerabilitäten nicht einfach verschärft werden sollten – beispielsweise von Alleinerziehenden, von Kindern, von Jugendlichen –, also einen ganzen Katalog an Abwägungsbelangen richtig hineinschreiben – so ein bisschen wie im Baugesetzbuch –, die berücksichtigt werden müssen, wenn man dann Pandemieverordnungen erlässt, um sicherzustellen, dass man nicht wieder in eine Situation kommt, wo ein simples Schema gefahren wird; „Alles, was für die Wirtschaft gut ist, das bleibt offen und alles andere, da können wir die Rechte einschränken.“ Das fand ich zu pauschal. Wenn wir jetzt die Folgewirkungen gerade bei Kindern und Jugendlichen sehen, dann merkt man, glaube ich, auch, dass das irgendwie



ein bisschen fehlgeleitet war. Ich glaube, da sollte man durch einen Abwägungskatalog sicherstellen, dass mehr Belange berücksichtigt werden.

**SV Prof. Dr. Andrea Kießling:** Dann würde ich gerne da direkt eine Frage anschließen, Stichwort Abwägungsbelange und dass man es ins Gesetz aufnimmt. Vorhin bei den Eingangsstatements – und ich glaube, es wird später auch noch mal aufgegriffen – ging es um die Überprüfung solcher Maßnahmenkonzepte, Schutzkonzepte und inwiefern das die Verhältnismäßigkeitsprüfung dann wirklich vor Herausforderungen stellt. Ich weiß, das ist eine ganz komplexe Frage. Gibt es da irgendwelche Leitlinien? Wenn wir es machen wie im Baurecht, müssen wir dann auch die Verhältnismäßigkeitsprüfung, also überhaupt die Überprüfung, wie im Planungsrecht machen? Kann man das überhaupt im Gesetz regeln?

**Prof. Dr. Anika Klafki** (Rechtswissenschaftlerin und Hochschullehrerin an der Friedrich-Schiller-Universität Jena): Ja, es ist wirklich total komplex, weil das Problem ist, dass die Verhältnismäßigkeitsprüfung an ihre Grenzen stößt. Warum? Weil wenn es darum geht, kollektive Sicherheitsbedrohungen, alle könnten sterben, dann wird man natürlich nie gewinnen, wenn man sagt: „Ja, aber meine persönliche Freiheit ist bedroht.“ Deswegen läuft der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ein bisschen leer in solchen Situationen kollektiver Sicherheitsbedrohungen. Also auch, wenn Terroranschläge drohen oder so, hat man in den USA gesehen, dann läuft das irgendwie leer, dann hat man ein Problem, einen guten Maßstab zu finden. Was in der Pandemie die Gerichte viel gemacht haben, war dann, das eher aufzufangen über den Gleichheitsgrundsatz und dann zu gucken: Okay, ist es denn aber untereinander gerecht? Und da kann dann eben so ein Abwägungskatalog dann schon eine gewisse Orientierung schaffen, weil man dann überhaupt mal sich darauf einigt: Okay, was sind denn überhaupt maßgebliche Belange? Wie man jetzt dieses Problem auffängt, dass im Rahmen kollektiver Sicherheitsbedrohungen Freiheiten von Individuen eher begrenzt werden, das ist, glaube ich, eigentlich auch der erste Schritt hier im Bundestag zu überlegen: Welche Maßnahmen wollen wir und welche wollen wir eben nicht? Also wollen wir vielleicht uns erstmal dagegen

aussprechen, sowas wie Ausgangsbeschränkungen im Gesetz zu schreiben? Ich finde, das ist eine krasse Maßnahme, die eigentlich in der Demokratie nicht angemessen ist. Warum? Weil die Ausgangssperre für sich genommen gar keine Infektionen verhindert, sondern sie wurde nur angeordnet, um die ganzen anderen Maßnahmen, die man getroffen hatte, durchzusetzen. Also sie war so ein bisschen von Misstrauen getragen gegen die Bürgerinnen und Bürger, dass sie sich an die Kontaktbeschränkungen halten würden und Ähnliches. Und deswegen, finde ich, sollte man sich im Vorwege überlegen: Ist das eine gute Maßnahme oder geht das vielleicht zu weit? Und dadurch haben dann auch die Gerichte eine Möglichkeit, das sinnvoll zu kontrollieren und dann ist es eben nicht so, dass man auf Grundlage einer Generalklausel einfach so allgemeine Grundrechtsabwägungen hat, sondern ganz klar im Gesetz steht: „Das darf man und das eben nicht“, beziehungsweise wenn man das dann doch schaffen möchte, weil es so eine schwere Pandemie ist, dass man meint, man braucht es doch wieder, braucht es dann aber eben eines gesetzlichen Beschlusses. Also dann muss der Bundestag tätig werden und die Abwägung treffen und es können dann nicht einfach irgendwelche Ministerien oder Behörden tun.

**Abg. Daniel Rinkert** (SPD): Vielleicht ganz kurz noch, wenn wir noch Zeit haben, Frau Prof. Klafki. Die Frage, mit der wir uns befassen, ist ja: Wie geht es weiter, wie können wir eben Maßnahmen ergreifen? Wir haben jetzt einiges besprochen. Reicht das, dass man das Infektionsschutzgesetz nimmt, was wir jetzt haben, zu novellieren oder müsste man sogar was neues bauen aus Ihrer Sicht?

**Die Vorsitzende:** Wir haben noch eine Runde, machen wir dann, würde ich sagen. - Wir beenden damit Runde fünf, kommen zu Runde sechs und für die Unionsfraktionen bekommt der Kollege Hose das Wort. Ach nein, Prof. Schmidt.

**SV Prof. Dr. Christoph M. Schmidt:** Vielen Dank. Meine Frage oder meine Bemerkung geht an Herrn Prof. Schneider. Mit Ihrem Konzept der adaptiven Rationalität haben Sie, finde ich, einen sehr guten Rahmen gegeben. Sie schreiben zum Beispiel, normative Verantwortlichkeit unter epistemisch prekären Bedingungen zu wahren sei die Aufgabe. Ich würde gerne ein wenig dem Eindruck entgegenwirken, dass das allein für die Krise und



allein für eine Pandemie gilt. Ich denke, das ist eine Situation, die wir eigentlich nahezu immer beim politischen Handeln haben. Vielleicht als normative Verantwortlichkeit unter epistemisch imperfekten Bedingungen dann adaptiert. Also wenn menschliches Verhalten im Spiel ist, dann sind wir aufgrund der Kontextabhängigkeit dieses Verhaltens immer in einer gewissen Unsicherheit. Anders als vielleicht Frau Dr. Piechotta andeutete, wenn man das so hören will, würde die Zeit gar nicht helfen, um wirklich absoluten Konsens herzustellen. Das kann man im Labor als Virologe vielleicht erwarten, aber ein Sozialwissenschaftler wird nie absolute Gewissheit haben. Meine Frage ist also erstens: Stimmt das? Haben wir nicht eigentlich immer eine Situation unterschiedlicher Schärfegrade? Und wenn ja, wenn meine Einschätzung richtig ist, dass wir eigentlich immer eine solche Situation haben, könnte man nicht jetzt schon bereits einüben, mit dieser imperfekten Situation besser umzugehen in der Kommunikation und in der Art, wie man Politik auch vermittelt und vertritt? Wer ist dabei verantwortlich? Was ist die Rolle auch der Rechtswissenschaften?

**Prof. Dr. Karsten Schneider** (Rechtswissenschaftler und Hochschullehrer an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz): Vielen Dank für die Frage, Herr Prof. Schmidt. Ich gebe Ihnen vollkommen recht, ich habe das auch in der Stellungnahme angedeutet, diese empirischen Ungewissheiten, die gibt es, seit es Menschen gibt. Die Besonderheit – es gibt auch Gerichtsverfahren, die das natürlich schon aufwerfen, Einführung Atom in Energie – bei der Pandemie war, dass das im ersten Zugriff in der Breite die ganze Bevölkerung betroffen hat, in Zusammenhängen, die für alle Lebensbereiche auch relevant waren. Die Alltagsvernunft, die kennt Ungewissheit, aber die kennt Ungewissheit normalerweise als die Sache kurz hinter dem Horizont, auf die man dann reagiert, wenn es akut wird. Deswegen ist das Polizeirecht, worauf jetzt heute auch schon verschiedentlich verwiesen worden ist, auch nicht der richtige Ratgeber, um alle Probleme der Pandemie zu lösen. Wenn man konkret das Problem vor Augen hat, dann sind wir uns meist schnell einig, was zu tun ist. Hier ist die Situation des „Vielleicht“ und diese epistemische Unwissenheit, die betraf jetzt eine Frage, die mittelbar vor der Tür stand, wenn der Gesetzgeber das richtig eingeschätzt hat und das Verfassungsgericht das akzeptiert hat, und die

Experten das jetzt richtig im Nachhinein so gewertet haben. Diese Überlastung des Gesundheitssystems, das stand nicht unmittelbar vor der Tür, aber es war möglicherweise relativ bald vor der Tür. Es hat noch nicht geklopft, aber man musste sich darauf vorbereiten – wenn es klopft, ist es zu spät. Das ist die Situation für die Politik, die sehr unangenehm ist, dass man nicht warten konnte, wie im Normalfall, dass man abwartet, bis das Problem direkt da ist, sondern dass man, wenn man handeln möchte, vorher handeln muss. Das ist etwas, was normalerweise nicht vorkommt und deswegen hat man berechtigterweise Abwehrreflexe in der Alltagsvernunft, dass man sich fragt, ob das schon nötig ist, ob man nicht noch warten soll, ob das überhaupt so stimmt. Wir haben auf die Kausalitätsnachweise eben schon hingewiesen und auf die Absicherung. Die hat man nicht. Die Kausalitätsnachweise, wenn man die hat, dann klopft es an der Tür. Aber wenn das Problem noch etwas weiter, aber nah genug für Notwendigkeit des Handelns vor der Tür steht, dann ist das etwas, was im Abwägungsaspekt berücksichtigt werden kann, sagt das Verfassungsgericht, nicht muss. Man ist nicht gezwungen, aber der Gesetzgeber darf handeln, weil er die Verantwortung dafür trägt, auf Sicht fahren zu müssen. Ich habe das in meiner Eingangsstellungnahme angereichert mit dem Vorschlag, der auch in das übrige Diskursgeschehen hier reinpasst, dass man dann wegen des experimentellen Charakters nachsteuern muss. Man kann vorläufig Sicherungsmaßnahmen ergreifen, die man vielleicht nicht braucht, aber die man vielleicht benötigt und jetzt ergreifen muss, damit es nicht zu spät ist. Diese Zeitachse, das war die Besonderheit. Sie haben es angesprochen: Wie können wir uns darauf vorbereiten? Es ist ein interessantes akademisches Thema, mit diesen Ungewissheiten zu operieren. Meine Meinung ist aber, es ist für die breite Bevölkerung von Interesse, sich mit diesem Phänomen vertrauter zu machen, dass man eben manchmal handeln muss, bevor man sicher weiß, dass man handeln muss, weil dann ist es zu spät. Und diese Situation kann man einüben. - Vielen Dank.

**SV Prof. Dr. Christoph M. Schmidt:** Ich würde gerne nur ein bisschen widersprechen. Ich glaube, dass es eigentlich immer der Fall ist, in mehr oder weniger scharfem Ausmaß. Also, dass man etwas sagen muss, etwas entscheiden muss als Politik,



was erst in einigen Jahren wirklich zum Tragen kommt, das kennen wir in der Rentenpolitik, das kennen wir in vielen verschiedenen Fragen. Insofern ist es eine Nuance, denke ich.

**Die Vorsitzende:** Ich gebe kurz den Hinweis, dass Prof. Rixen nicht mehr online zugeschaltet ist. An Herrn Prof. Rixen können also gerade keine Fragen mehr gestellt werden. Wir kommen jetzt zur AfD-Fraktion und Herrn Ziegler.

Abg. **Kay-Uwe Ziegler** (AfD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine nächste Frage geht an Prof. Lepsius. Und zwar unter dem Segel einer Enquete-Kommission, wenn ich Ihnen erzähle, dass unser stellvertretender Vorsitzender, der uns zusteht, abgelehnt worden ist, wenn unsere Anträge einmal zu Sondervoten und zu einer zeitnahen Protokollierung abgelehnt werden, wenn teilweise unsere Experten abgelehnt werden – wir hatten Herrn Hans-Jürgen Papier als ehemaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts als Sachverständigen eingeladen –, wenn das alles abgelehnt wird, wie betrachten Sie das vielleicht aus juristischer Sicht, wie das in einer konsensualen Enquete-Kommission zu bewerten ist? - Vielen Dank.

**Prof. Dr. Oliver Lepsius** (Rechtswissenschaftler an der Universität Münster): Da bitte ich um Nachsicht, dass ich die Sachverhalte, auf die Sie sich jetzt beziehen, natürlich als Außenstehender nicht durchdringe. Das sind parlamentsinterne Regeln, die nach der Geschäftsordnung beurteilt werden. Und da gibt es natürlich parlamentarische Hintergründe, auch längerfristige Praktiken vertrauensvollen Zusammenarbeitens, die ich jetzt nicht kenne in ihren konkreten Auswirkungen. Deswegen sehe ich mich zu einer konkreten Antwort leider nicht in der Lage.

Abg. **Kay-Uwe Ziegler** (AfD): Gut, dann macht Herr Lausen weiter aus dem Online-Bereich.

**SV Tom Lausen:** Ja, vielen Dank. Ich spreche Herrn Schneider an. Vielen Dank für die Stellungnahme, Herr Schneider. Ich habe einen Teil schon lesen können und Sie haben eben auch dazu einiges gesagt. Mich interessiert, und das ist insbesondere hier noch gar nicht auf dem Tisch gewesen: der Lockdown, also die Maßnahmen Einschränkung der höchsten Stufe, die man nur in China weltweit einmal schon vorher gesehen hat. Ich sprach mit dem Schweizer Corona-Krisenmanager Daniel Koch

und ich habe auch entsprechende Dokumente von Herrn [Anders] Tegnell gesehen, die sich im Grunde genommen [...] gesagt haben, der Lockdown wurde nur gemacht, weil die Chinesen es gemacht haben. Sie sagen, und da geht es um die Gerichtsbarkeit, dass letztendlich Einschätzungsprärogativen Stand der gerichtlichen Rechtsprechung geworden sind. Das ist tatsächlich so gewesen. Ich habe viele Verwaltungsrechtsverfahren begleitet und die Einschätzungsprärogativen, also die Spielräume des Verordnungsgebers, haben aber regelmäßig nicht dazu geführt, dass die Verwaltungsgerichte gesagt haben: „Ja, aber ihr könnt, wenn ihr schon nicht genau wisst, in dieser Unsicherheit seid, keine Daten habt, dann müsst ihr erstens mal alles tun.“ Das wäre meine erste Frage: Müssten die alles tun, um sofort an Daten zu kommen? Und zweitens: Müssten sie – und das kann jeder – sich in den Runden über Folgen von Lockdowns – - Beispielsweise, wenn Sie einen Lockdown anordnen, dann werden viele ausländische Pflegekräfte zum Beispiel aus Polen nach Hause gehen, weil sie Angst haben, hier eingeschlossen zu werden, das führt zu einer Verschlechterung der Situation, Sterbegesellschaften werden nicht mehr möglich und so weiter, also schlimmste Auswüchse und Folgen sind gar nicht abgeschätzt worden und wurden auch von den Verwaltungsgerichten überhaupt nicht berücksichtigt. Jetzt frage ich Sie erstens: Wie kommt es überhaupt dazu, dass man den Lockdown einfach so bereitwillig durchgezogen hat, wenn es doch überhaupt gar keine voraussichtlichen Daten dazu gab und auch keine Folgenabschätzung gemacht wurde? Können Sie mir das sagen?

**Prof. Dr. Karsten Schneider** (Rechtswissenschaftler und Hochschullehrer an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz): Sie weisen auf den Begriff des Beurteilungsspielraums hin. Auch das ist keine neue Kategorie, die die Rechtsprechung jetzt erfunden hätte in den Bundesnotbremse-Entscheidungen, sondern das ist alte Rechtsprechung, die aber in dem Zusammenhang jetzt auch wieder eine Rolle spielt. Das hängt damit zusammen, dass die Einschätzung, womit man jetzt, mit welchen Möglichkeiten man rechnet, auf die man reagieren möchte. Das knüpft an das an, was ich gerade eben gesagt habe.



**SV Tom Lausen:** Entschuldigung, Herr Schneider, dann habe ich meine Frage vielleicht nicht klar gestellt. Mich interessiert eigentlich, warum keine Folgenabschätzung gemacht werden, wenn man harte Maßnahmen einführt. Das ist das, was mich von Ihnen interessiert.

**Prof. Dr. Karsten Schneider** (Rechtswissenschaftler und Hochschullehrer an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz): Genauso, das ist das, was man mit Beurteilungsspielraum meint. Das ist ein anderes Wort für Folgenabschätzung in dem Zusammenhang. Der Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers bezieht sich auf die Frage, wie er für einen begrenzten Zeitpunkt eine Maßnahme unter Ungewissheitsbedingungen zunächst ins Werk setzen darf, um in diesem Rahmen bestimmte Szenarien abzuwenden, die möglicherweise vor der Tür stehen. Das ist der entscheidende zeitliche Aspekt.

**SV Tom Lausen:** Entschuldigung, noch mal. Ich muss jetzt nochmal nachhaken. Also, wenn Sie eine Maßnahme anordnen, dann gibt es Dinge, die Sie als Nutzen daraus sich versprechen. Aber es gibt auch Schadfolgen. Ich rede von den Schadfolgen.

**Prof. Dr. Karsten Schneider** (Rechtswissenschaftler und Hochschullehrer an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz): Das ist völlig richtig. Ich habe das in dem Eingangsstatement als das sichere Grundrechtsopfer bezeichnet. Wenn Sie einen Lockdown machen, dann schränken Sie offensichtlich sofort Freiheitsrechte ein, weil der Lockdown eingeführt wird. Das ist keine Ungewissheit. Das war jedem klar, der das gesetzgeberisch entschieden hat. Die spannende und schwierige Frage in dem Zusammenhang ist: Was ist der Wert des Lockdowns, warum wird der eingeführt?

**SV Tom Lausen:** Ja und die Verhältnismäßigkeit.

**Prof. Dr. Karsten Schneider** (Rechtswissenschaftler und Hochschullehrer an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz): Die Situation war also nicht so, dass niemand gesehen hat, was für Folgen ein Lockdown hat. Wir haben jetzt gerade komplexe Folgewirkungen angesprochen, die im Nachhinein normalisiert werden können. Aber die Entscheidung ist getroffen worden. Das ist genau der Gegenstand unserer Beratungen hier.

Die **Vorsitzende:** Vielen Dank. - Dann kommen wir zur SPD-Fraktion.

Abg. **Daniel Rinkert** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Frau Prof. Klafki, ich würde noch mal ansetzen. Die Frage eben, was wir hier heute teilweise gehört haben, ist: Können wir das in eine Novellierung gießen aus Ihrer Sicht oder braucht es vielleicht grundständig noch mal ein ganz neues Pandemiegesetz, um Dinge vorzubereiten, die wir heute noch nicht wissen?

**Prof. Dr. Anika Klafki** (Rechtswissenschaftlerin und Hochschullehrerin an der Friedrich-Schiller-Universität Jena): Ich würde schon dafür plädieren, entweder einen neuen Abschnitt im Infektionsschutzgesetz oder ein neues Gesetz. Das ist Geschmackssache. Aber es wäre, glaube ich, schon wichtig, nicht einfach im Abschnitt 5, wo jetzt die Bekämpfungsmaßnahmen sind, noch drei Paragraphen mehr hinzuzufügen, so wie das in der Corona-Pandemie passiert ist, sondern wirklich ausdifferenzierte Regelungen, die einmal was sagen zu diesen Standardmaßnahmen: Was soll überhaupt erlaubt sein? Was wollen wir überhaupt als Bundestag, was dann akzeptabel ist? Dann mehr dazu zu sagen: Wie stehen diese Maßnahmen zueinander? Dann auch vorzuschreiben, dass es ein konzeptbasiertes Vorgehen braucht, dass Rechtsverordnungen auch begründet werden müssen, das stand bereits drin. Die Sekundärziele oder diese Abwägungsbelange sollten in das Gesetz. Ich würde auch werben für organisations- und verfahrensrechtliche Aspekte. Also beispielsweise diese pluralen Beratungsgremien, sich zu überlegen: Wo sollen die überall angesiedelt sein? Ich fand auch diese Idee total interessant von Frau Buyx mit dem Repertorium, denn heute mit KI haben wir tatsächlich ganz neue Möglichkeiten. Das wäre eine interessante Idee, dass man sagt, es soll ein Repertorium angelegt werden an maßgeblichen Dokumenten aus allen möglichen Fachbereichen, die dann vielleicht sogar mit KI durchsuchbar sind. Es dürfte natürlich nicht eine kommerzielle KI sein, die Daten in den USA sendet. Das ist klar. Aber ich glaube, so etwas könnte man schon bauen für diese Anwendung. Das fände ich eine sehr interessante Idee, weil dadurch würde man auch einen pluraleren Wissensbestand für Abgeordnete erschließen können.

Die **Vorsitzende:** Frau Prof. Kießling.



**SV Prof. Dr. Andrea Kießling:** Ich habe eine Frage, die ein bisschen daran anschließt, welche Dinge man neu regelt oder wie man sie neu regelt. Im Prinzip sprechen wir die ganze Zeit über den § 28 [IfSG] mit der Generalklausel, § 28a, b, vielleicht c, was wir hatten, diese drei Vorschriften, die hinzugefügt wurden. Wo gibt es denn im Infektionsschutzgesetz, was auch die Pandemiebekämpfung im engeren Sinne angeht, noch Reformbedarf? Wir haben zum Beispiel in § 5 Abs. 2 diese Möglichkeit, für das BMG Abweichungen zu treffen. Wir haben auch, und das wären dann eher diese punktuellen Regelungen, Quarantäne, Einschränkungen bei den Berufen, Beobachtungen. Muss man da vielleicht auch etwas anpassen?

**Prof. Dr. Anika Klafki** (Rechtswissenschaftlerin und Hochschullehrerin an der Friedrich-Schiller-Universität Jena): Ja, also ich denke, da bedarf es Feinabstimmungen und punktueller Anpassung, ausgehend aus den Erfahrungen, die man gemacht hat. Also zum Beispiel Quarantäne, wenn das so ist, dass man wirklich sein Haus nicht mehr verlassen darf – das wurde in der Pandemie zum Teil sogar durch Polizei überwacht, vor irgendwelchen Flüchtlingsheimen –, das ist eine Freiheitsentziehung und die braucht eigentlich einen Richtervorbehalt. Das heißt, wenn man das so macht, dann muss man sich überlegen, führt man einen Richtervorbehalt ein oder ändert man die Maßnahme so ab, dass die Leute vielleicht doch nach draußen gehen dürfen, aber dann vielleicht irgendwie große Versammlungen vermeiden müssen oder so etwas Ähnliches. Also da sollte man auch noch mal schauen. Auch diese Einreisebestimmungen, die sind, glaube ich, in § 36 Abs. 8 [IfSG] oder so, also völlig systemfremd, die müsste man auf jeden Fall verlagern zu den Bekämpfungsmaßnahmen und die auch abstimmen auf die Einreisequarantäne, die es auch gab. Also da besteht auch Nachbesserungsbedarf mit Blick auf den § 5 Abs. 2 [IfSG], der ist ja vielfach als verfassungswidrig kritisiert worden, dass auf einmal das Bundesgesundheitsministerium oder der Gesundheitsminister irgendwie Abweichungen anordnen darf. Ich glaube, da muss man einfach in den Begleitgesetzen – das sind keine Begleitgesetze –, in den anderen gesundheitsrechtlichen Rechtstexten dann entsprechende Ermächtigungsgrundlagen schaffen, das sehr genau aufeinander abgleichen. Und generell, glaube ich,

gibt es so systemische Defizite, die auch im heutigen Alltag offenbar werden. Stichwort Arzneimittelversorgung. Ich weiß, da sind andere Gremien dran, aber das ist natürlich auch etwas, was in der Pandemie wichtig ist, dass Arzneimittelproduktion nicht nur stattfindet in Indien und China, sodass wir dann irgendwie auf einmal ein Versorgungsproblem haben, wenn die nicht mehr liefern, sondern dass wir irgendwie Wege finden, dass auch hier in Europa wieder die wesentlichen Arzneimittel, Antibiotika, aber auch Schutzausrüstung und Ähnliches produziert werden. Also auch das könnte man als Impetus nehmen an die zuständigen Gremien, dass das auch eben wichtig ist im Nachgang dieser Corona-Aufarbeitung.

**SV Prof. Dr. Andrea Kießling:** Dann vielleicht noch eine kurze Frage: Gibt es irgendwelche Maßnahmen, wo jetzt die Länder für zuständig sind nach dem Infektionsschutzgesetz, die vielleicht lieber der Bund an sich ziehen sollte?

**Prof. Dr. Anika Klafki** (Rechtswissenschaftlerin und Hochschullehrerin an der Friedrich-Schiller-Universität Jena): Ja, das ist ein weites Feld. Man kann natürlich vertreten: Bei einer Pandemie ist es ein globales Ereignis – warum haben wir überhaupt differenzierte Regeln auf Landesebene? Man kann das vielleicht überlegen mit Blick auf Einreisebeschränkungen. Da macht es sicherlich Sinn, dass man das auf Bundesebene regelt. Ansonsten wäre ich aber vorsichtig mit Hochzonen von Kompetenzen. Das kriegt man auch gar nicht durch.

**Die Vorsitzende:** Vielen Dank. - Damit haben wir Runde sechs beendet und kommen zur Runde sieben der Unionsfraktion und Frau Wittmann.

**Abg. Mechthilde Wittmann** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann würde ich gerne noch mal Fragen stellen. Zunächst mal an Herrn Prof. Schneider. Herr Prof. Schneider, das Bundesverfassungsgericht hat diese wirklich extrem tiefgreifenden Eingriffe der sogenannten Bundesnotbremse dann in seinem Beschluss mit dem Vorliegen einer sogenannten äußersten Gefahrenlage begründet. Jetzt wissen wir heute nicht, was für eine Nächste solche äußerste Gefahrenlage es geben könnte. Die könnte auch völlig anders ausschauen als ein Virus. Wir wollen ja, wenn irgendwie möglich und uns das mit möglichst gutem Miteinander gelingt, aus dieser



Enquete genau dafür die Vorbereitungen ziehen. Jetzt ist diese äußerste Gefahrenlage ein nicht definierter juristischer Begriff und natürlich begibt sich da immer so ein bisschen die Verführbarkeit in möglichst häufig oder immer mal wieder anzuwenden, wenn man wirklich das Gefühl hat, es kommt eine besonders große Herausforderung auf einen zu, die Sie ein bisschen mit der Ungewissheit umschrieben haben. Jetzt würde ich gerne fragen: Können Sie sich vorstellen, welche objektiven Kriterien an so eine Ausnahmesituation zu binden sind, damit diese rechtssicher definiert werden kann, noch mal möglichst abstrahiert von einem Virus? Und die zweite Frage: Muss man denn diese Feststellung dieser sogenannten äußersten Gefahrenlage dann an bestimmte Hürden knüpfen, parlamentarische, aber vielleicht auch föderale Hürden? Dazu hätte ich gerne Ihre Meinung.

**Prof. Dr. Karsten Schneider** (Rechtswissenschaftler und Hochschullehrer an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz): Vielen Dank, Frau Wittmann, für diese wirklich wichtige Frage. Die Formulierung der äußersten Gefahrenlage ist in dem Zusammenhang die Umschreibung der Situation, die das Gericht an anderen Stellen - - Das überzieht das gesamte Urteil an verschiedenen Stellen, man versucht sich diesem Problem der empirischen Ungewissheit, epistemische Ungewissheit als blödes Fremdwort zu nähern. Die normale Vorstellung – äußerste Gefahrenlage wäre eine hohe Wahrscheinlichkeit, ein hohes Rechtsgut und zeitlich möglichst nahe –, das ist offensichtlich nicht das, was man bei der Pandemie gemeint hat. Im technischen Sinne ist das nicht so zu verstehen, sondern so wie ich die Entscheidung deute und wie ich sie auch für sehr richtig halte, geht es um die ungewöhnliche Situation, dass man zeitlich etwas weiter entfernt, also im Zeitraum von drei, vier, fünf, sechs Wochen möglicherweise, eine sehr wichtige Gefahr wittert für hochrangige Rechtsgüter, Leben, das ist das funktionsfähige Gesundheitssystem, und diese Wahrscheinlichkeit nicht ausschließen kann. Aber in einem Sinne von „Das ist ein ernsthaftes Szenario, mit dem wir uns jetzt befassen müssen, damit es nicht zu spät kommt“, in diesem Sinne spricht das Gericht von einer äußersten Gefahrenlage, mit der ein verantwortlicher Gesetzgeber umgehen muss. Die Schwelle ergibt sich, wenn man das so interpretiert, dann von alleine, nämlich aus der

Frage: Haben wir dicht vor der Tür, aber nicht so nah, dass wir schon von sicheren Wahrscheinlichkeiten und sicheren Kausalitäten sprechen könnten – dann wäre das Problem wieder weg, dann haben wir eine klare Gefahr, auf die wir sofort eingehen würden –, haben wir dieses Möglichkeitsszenario sehr dicht vor der Tür? Das ist die Schwelle und das ist das, was ich in meiner letzten Wortmeldung versucht hatte zu erklären als: Das kommt normalerweise nicht so vor, glücklicherweise. Das normale menschliche Leben hat glücklicherweise die Eigenschaft, dass man den Balken, der vom Haus fällt, rechtzeitig genug sieht, dass man ausweichen kann. Man bekommt häufig genug Hinweise und kann reagieren. Und diese äußerste Gefahrenlage ist die Möglichkeit, auf die wir aber jetzt schon vorgezogen reagieren müssen. Und wenn das vorliegt, das wäre nach meiner ebenfalls Überzeugung keine juristische Frage, sondern das sind fachwissenschaftliche, also medizinische, naturwissenschaftliche Fragen – keine verrückte Verschwörungstheorie, ob die Welt von einem schwarzen Loch verschluckt wird, damit musste sich das Verfassungsgericht mal beschäftigen –, sondern wenn Wissenschaftler sagen: „Dieses Szenario steht möglicherweise sehr bald bei uns vor der Haustür.“ Wenn das Wissenschaftler sagen und die gleichzeitig sagen: „Wir sind uns aber sicher, dass wir das jetzt nicht konkret beziffern können, wir können ihnen keine Wahrscheinlichkeit angeben.“, dieses Szenario ist gemeint, und wenn das nochmals vor der Tür stehen sollte, dann werden wir die gleiche Herausforderung haben wie in der Pandemie, und dann fürchte ich auch, dann sind alle gesetzlichen Regelungen, die man vorher getroffen hat, jedenfalls nicht mehr ganz passgenau, weil uns dann ein unbekanntes Problem begegnet. Ist es wichtig, damit zu rechnen? Ja, das meine ich mit Risikokommunikation, dass man im Prinzip dieses Eisberg-Szenario, dass die Titanic plötzlich von der Meeresoberfläche auf den Meeresboden bringt, dass man das im Hinterkopf hat, aber nicht überdramatisiert. Die sind zum Glück selten. Schwarze Schwäne nennt man das, auch manchmal in populärwissenschaftlichen Büchern, bezogen auf Karl Popper, das ist dann die seriöse Literatur. - Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. - Jetzt für die nächste Runde, Runde acht für die Unionsfraktion. Jetzt der Kollege Hose.



**Abg. Michael Hose (CDU/CSU):** Genau, jetzt. Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich hätte noch mal eine Frage an Prof. Schneider, als auch an Frau Prof. Buyx. Wir haben in der Corona-Pandemie alle erlebt, wie wir mit Informationen zugeschüttet worden, mit Fakten, mit vielen Informationen, die aber einen sehr zweifelhaften Wahrheitsgehalt hatten. Wir sehen das auch heute wieder, wie versucht wird, Fakten, Verschwörungstheorien und alles dazwischen zu mischen. Deswegen wäre meine Frage an Sie beide, sowohl aus einem rechtlichen als auch ethischen Standpunkt heraus: Wie kann der Staat sichergehen, dass natürlich auf der einen Seite auch die Meinungsfreiheit, Art. 5 [Grundgesetz], ganz stark natürlich geschützt wird, aber auf der anderen Seite der Staat sich natürlich auch schützen muss, davor, dass in so einer Pandemie Falschinformationen, Fake News dazu führen, dass das, was der Staat eigentlich Richtiges durchsetzen will, am Ende verhindert wird?

**Prof. Dr. Karsten Schneider** (Rechtswissenschaftler und Hochschullehrer an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz): Wer hat das erste Wort? Ich fange vielleicht kurz an. Vielen Dank, Herr Hose für die Frage. Die Informationen mit zweifelhaftem Wahrheitsgehalt, ich habe das in meiner schriftlichen Stellungnahme etwas ausgefächer, wo ich vor allen Dingen Möglichkeiten sehe, dass man auf unterschiedlicher Ebene in feindlicher Willensrichtung – das muss man das jetzt nicht nennen, vielleicht auch aus Unachtsamkeit oder auch aus echter Fehleinschätzung, man kann auch Missverständnisse nie ausschließen –, die Risikokommunikation erheblich erschwert. Grundsätzlich die gesamte Entscheidungssituation zu bestreiten, führt dann dazu, dass die Leute mit sinnlosen Grundrechtsopfern zurückgelassen werden und das natürlich zunehmend empörend empfinden. Auf einer komplizierteren Ebene, das merken wir jetzt auch mit den Abwägungen, ist es überhaupt nicht einfach über Kausalität, und wie sicher und wie wahrscheinlich ist etwas? Das sind eine ganze Reihe von unterschiedlichen Konzepten, die dann eine Rolle spielen. Da hat der Staat vor allen Dingen die schwierige Aufgabe, es selbst richtig zu erklären. Wenn man eine resiliente, wissende Bevölkerung hat, die bestimmte Vorgänge einordnen kann, dann fällt man weniger schnell auf Desinformation hinein. Das ist immer das Problem. Wenn man mit einer unbekannten Situation konfrontiert wird – es

klingelt plötzlich, man ist in Eile, man wird schnell was gefragt und dann hat man einen Fehler gemacht –, das lässt sich, glaube ich, sehr schwer vermeiden. Die Frage, die Sie angeknüpft haben, „Wie kann der Staat Meinungen moderieren?“, Fake News im Internet, das war jetzt das große Thema der Staatsrechtslehrertagung unter anderem in Salzburg, das ist ein riesiges eigenes Thema mit eigenen Problemen für die Meinungsfreiheit. Ich würde hier an dieser Stelle dafür werben und glaube auch, dass das hilfreich ist, die aktive, richtige Kommunikation in den Vordergrund zu stellen und dann ist das Fake News Problem sofort kleiner geworden, aber das ist jetzt vielleicht nur eine Teilantwort. - Vielen Dank.

**Prof. Dr. Alena Buyx** (Direktorin des Instituts für Geschichte und Ethik der Medizin (IGEM)): Dann schließe ich ganz schnell kurz an und ergänze nur noch zu diesen Ausführungen. Ich hatte schon erwähnt, es ist tatsächlich so sehr gut wissenschaftlich untersucht, dass diese Pandemie von einer Infodemie begleitet war und zusätzlich auch das nicht nur einfach Fehl- oder Falschinformationen so im öffentlichen Raum zu finden waren, sondern tatsächlich – das haben ja verschiedene Geheimdienste aufgearbeitet – auch mit geopolitischer Intention das Ganze erfolgt ist. Da bin ich gar keine Expertin, deswegen erwähne ich das hier nur ganz kurz und die Empfehlung, die da formuliert werden – da hat Herr Schneider völlig recht –, das ist ein weitaus größeres Thema. Da geht es auch unter anderem um die Verantwortung der Plattformen, die solche Informationen weiterverbreiten. Also das kann deutlich umfassender diskutiert werden. Eine Empfehlung ist schon genannt worden von Herrn Schneider, dass man möglichst optimale Risikokommunikation betreibt. Da gibt es sehr viele gute Empfehlungen dazu. Das zweite ist, dass die Befähigung von Menschen zur Quellenkompetenz gestärkt werden sollte. Das ist also auch ein Bildungsthema. Das ist etwas, das in Schulen frühzeitig immer wieder besprochen werden sollte. Es gibt von den Kolleginnen und Kollegen aus der Wissenschaft Hinweise, dass es so eine Art Möglichkeit eines „Skepsis-Vaccines“ geben kann. Das heißt, wenn man von vornherein lernt, Falschinformationen oder jedenfalls fragliche Informationen, bei denen man zumindest noch mal nachgucken sollte oder weitere Quellen zu Rate ziehen sollte, lernt das zu erkennen, dann ist man



ein Stück weit immunisiert und kompetenter, so etwas zu navigieren. Auch da sollte man die Ressourcen erhöhen, solche Fähigkeiten auszubauen. Und dann, wie gesagt, gibt es auch eine ganze Reihe von regulatorischen Dingen, die man in den Blick nehmen sollte. Es gibt bestimmte Plattformen, die ganz besonders zurückhaltend darin sind, klar falsche Aussagen und Informationen, also echte Lügen, die auch nachweislich falsch sind, zumindest zu löschen. Sie wissen, da gibt es ein großes Rechtsdurchsetzungsproblem und eben eine Frage auch gegebenenfalls der Umsetzung kommender Regulierung. Das ist ein wichtiges und offenes Thema. - Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. - Damit kommen wir noch zu einer Runde und der Unionsfraktion und Frau Wittmann.

Abg. **Mechthilde Wittmann** (CDU/CSU): Ich darf noch mal bei Herr Prof. Schneider nachhaken. Sie haben, wie ich finde, völlig zurecht gesagt, dass gerade bei der äußersten Gefahrenlage die wissenschaftliche Ausgangslage eigentlich diejenige ist, die mit zur starken Definition führen sollte. Jetzt ist meine Frage, um gerade eben hier das Ganze auch vernünftig abgetrennt zu haben von durchaus Wissenschaftlern, die auch gelegentlich mal dann abgeborgen sind vom wissenschaftlichen Pfad: Welche Regularien würden Sie genau diese wissenschaftliche Evidenz festmachen wollen? Welche Vielfalt muss sie aufweisen? Und dann noch mal meine Frage von vorher: Welche Hürden sind eventuell föderal und parlamentarisch geboten, um dann die Eingriffe vornehmen zu können? Weil nicht auszuschließen ist, dass die Entscheidungen relativ schnell zu treffen sind und damit die üblichen Wege, die eine gewisse Zeit einfach nur mal im demokratischen Spektrum beanspruchen, nicht mehr gegangen werden können.

**Prof. Dr. Karsten Schneider** (Rechtswissenschaftler und Hochschullehrer an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz): Vielen Dank, Frau Wittmann, für die sehr sinnvolle weiterführende Frage, wie man das technisch konkretisieren kann. Das Grundproblem ist, dass der Wissenschaftler, der dann um seinen Rat gefragt wird, wie er selbst die Situation einschätzen würde, relativ schnell auch einen Rat geben kann, wie man unter Bedingungen der Ungewissheit zunächst weitermachen kann.

Diese Unterscheidung, dass man sich unter wissenschaftlichen Standards schnell darüber verständigen können müsste, was abgesichert ist und was nicht. Wir haben das eben schon vor längerer Zeit in der Frage gehabt, ob da plurale Gremien für erforderlich sind, also ob ein wissenschaftlicher Konsens mit klarer Vorhersehbarkeit vorliegt. Da braucht man kein plurales Gremium, da sind sich alle einig, das ist die Logik dieses Konsenses in dem Zusammenhang. Wenn man aber jetzt fragt, ob bestimmte Dinge nicht eingeschätzt werden können mit Sicherheit oder mit Wahrscheinlichkeit, dann sind sich die Wissenschaftler auch einig, die sagen Ihnen dann: „Wir können das, wir haben da unterschiedliche Modelle“. Wir haben über Modelle auch schon gesprochen, Modelle sind überhaupt nicht schlecht, aber die Modelle sind nicht die Wirklichkeit, sondern man versucht, sich etwas zu modellieren. Dass man mit unterschiedlichen Modellen arbeitet; das räumt dann auch der Wissenschaftler und die Wissenschaftlerin ein und an der Stelle weiß der Gesetzgeber, dass wir jetzt mit dieser Unsicherheit navigieren müssen, sofern äußerste Gefahrenlage diese wissenschaftlichen Fragen zu so einem großgesellschaftlichen Problem werden können. Deswegen ist das nochmal was anderes als eine Rente. In 30 Jahren können wir ein noch größeres Problem haben. Diese Situation, dieser wissenschaftliche Standard, das ist dann die schwierige methodenkritische Abgrenzung zwischen einem gesicherten Rahmen. Also auch in Ungewissheit weiß man noch, wie Viren allgemein medizinisch funktionieren – davon gehe ich aus als Nichtmediziner – und wie der Körper und sein Immunsystem auf bestimmte Dinge reagieren. In dieser Situation hat man dann den Standard der Unsicherheit und dann ist klar, dass alle weitergehenden Empfehlungen jetzt von Wissenschaftlern kommen können, aber keine wissenschaftlich abgesicherte Empfehlung im engeren Sinne sind. Die können jetzt nicht sagen: „Es ist so, weil das Gravitationsgesetz den Apfel auf den Boden fallen lässt“, sondern die sagen: „Wir haben es mit einer Pandemie zu tun und wenn ihr mich fragt, dann würde ich auf folgende Maßnahmen setzen.“ Das lässt sich, wenn man diesen Unterschied erst mal verstanden hat, auch in der Öffentlichkeit, glaube ich, gut kommunizieren, dass dann Wissenschaftler auch



als Ratgeber akzeptiert werden in ihrer Rolle in der Ungewissheit selber zu navigieren. Die letzte Verantwortung trägt in der parlamentarischen Demokratie aber der parlamentarische Gesetzgeber. Der kann das deswegen interessanterweise auch nicht so ohne weiteres auslagern auf plurale Gremien, weil das dann die Verantwortung, die Kompetenz verwischen würde. Man kann nicht sagen: „Die Wissenschaft sagt das.“ Die Wissenschaft sagt in unserer Situation nur: „Das ist Unsicherheit.“ Wir müssen mit verschiedenen Szenarien rechnen und wie wir jetzt wetten, die strategische, politische Wette, wen wir mit welchem Wert retten wollen, das ist das, wofür der Gesetzgeber die Verantwortung trägt und woran man ihn auch messen sollte, mit Berücksichtigung, dass er versucht, das Beste zu tun und sich selbst so schnell wie möglich zu korrigieren, sobald er etwas dazu lernt. Das wäre zur sehr guten Frage die in der Kürze mögliche Antwort von mir. - Vielen Dank.

**Abg. Mechthilde Wittmann** (CDU/CSU): Ich darf Sie noch mal ganz kurz etwas nachschärfen. Am Beginn dieser Szenarien haben wir auch unsichere wissenschaftliche Datenlagen im Regelfall, weil viel zu wenig vorhanden. Die Lage aber dynamisiert sich mit der Zeit und dann – jetzt überspringe ich den politischen Prozess – gibt es zu Recht die gerichtliche Kontrolle. Wie sehen Sie die Frage der Verhältnismäßigkeit, die dann getroffen werden kann für die in der Zwischenzeit ergriffene Maßnahmen auf der Basis der Unsicherheit?

**Prof. Dr. Karsten Schneider** (Rechtswissenschaftler und Hochschullehrer an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz): Für die Frage der Verhältnismäßigkeit ist dann die Frage: Wie rechnet man das sichere Grundrechtsopfer der Freiheitseingriff gegen ein „Vielleicht“? Dieses „Vielleicht“ ist die Entscheidung, da muss eine Wertzuweisung vorgenommen werden. Das kann idealerweise nur der Gesetzgeber machen. Auf dieser Grundlage müssen dann auch die Gerichte überprüfen. Gerichte alleine sind relativ demokratisch zu wenig legitimiert, diese weitreichende Entscheidung zu treffen.

**Die Vorsitzende:** Vielen herzlichen Dank. Ich danke Ihnen allen für die so intensive Beratung. Wir sind am Ende unserer Sitzung angelangt. Ich darf noch mal vor allen Dingen unseren heutigen Gästen, den Sachverständigen, ganz herzlich dafür

danken. Die, die zugeschaltet sind, hören vielleicht den donnernden Applaus nicht, den es hier gerade gibt, aber vielen Dank für Ihre Zeit und für Ihre Fachlichkeit, die Sie uns gegeben haben. Die Erkenntnisse aus der heutigen Anhörung werden wir mit Sicherheit in die Arbeit der Kommission und auch in den Abschlussbericht weiter einfließen lassen. Ich darf damit die Sitzung schließen, Ihnen allen noch eine gute Woche und einen schönen Abend wünschen. Wir sehen uns schon am nächsten Montag in dieser Enquete-Kommission wieder. - Vielen Dank.

Schluss der Sitzung: 16:59 Uhr

gez.

Franziska Hopermann, MdB  
**Vorsitzende**



Enquete-Kommission „Aufarbeitung der  
Corona-Pandemie und Lehren für zukünftige  
pandemische Ereignisse“

### **Verweise auf Stellungnahmen der Sachverständigen im Anlagenkonvolut**

**Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider**  
**Kom-Drs. 21(27)5**

**Prof. Dr. Karsten Schneider**  
**Kom-Drs. 21(27)6**

**Prof. Dr. Oliver Lepsius**  
**Kom-Drs. 21(27)7**