



Stellungnahme zum

Entwurf eines Dritten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite Drucksache 19/23944 und begleitende Anträge\*

hier: zur gesetzlichen Ausgestaltung von Eingriffen in Freiheitsrechte

## **I. Institutionelle und verfassungsrechtliche Rahmenbedingung**

### **1. Kontext**

Die seit März dieses Jahres ergriffenen staatlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben in einer unter dem Grundgesetz unbekanntem Breite und Tiefe in die Grundrechte eingegriffen. Heute wissen wir, dass diese Eingriffe kein kurzfristiges Provisorium darstellen, sondern einen Zustand, dessen Ende nicht abzusehen ist. Damit stellt sich die Frage, ob das staatliche Pandemie-Regime auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen ist, die den allgemeinen verfassungsrechtlichen Anforderungen an die gesetzliche Bestimmtheit polizeilicher Befugnisse entspricht. Diese Frage stellt sich auch, weil die Pandemiebekämpfung als Paradigma für andere Pandemien, wenn nicht auch für ganz andere krisenhafte Entwicklungen verstanden werden muss.

Das bisher geltende Rechtsregime leidet mit seiner schwachen Vergesetzlichung auch an der mangelnden Beteiligung des Deutschen Bundestages bei der Ausgestaltung von die gesamte Bevölkerung unmittelbar berührenden Eingriffen. Das praktizierte Verfahren einer Koordination der Regierungsspitzen in Bund und Ländern verläuft formlos, unter Ausschluss der Öffentlichkeit und ohne amtliche Begründung. Die aus dem Verfahren resultierenden

---

\* Die Stellungnahme greift in III.4. auf eigene Vorarbeiten zurück.

Rechtsverordnungen der Länder sind leichter gerichtlich aufzuheben und haben sich in vielen Einzelfällen als redaktionell und systematisch unzureichend erwiesen.

## 2. Eingriffsvorbehalt

Die erfolgreichen staatlichen Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie standen bisher hinsichtlich der sie begleitenden Grundrechtseingriffe auf einer vergleichsweise schwach ausgestalteten gesetzlichen Grundlage. Die geltenden §§ 28 ff. IfSG sind erkennbar nicht auf eine Rechtfertigung flächendeckender Eingriffe gegenüber „Jedermann“ angelegt, sondern als eine Art spezifischer Störerhaftung ausgestaltet, in der nur qualifizierte Personengruppen in ihren Rechten beschränkt werden dürfen, nicht aber die gesamte Bevölkerung. Diese schwache gesetzliche Grundlage war als Übergangszustand zu akzeptieren, als Dauerzustand begegnet sie nicht nur verfassungsrechtlichen Bedenken, sondern gefährdet auch die Stabilität des Schutzregimes. Das zeigt sich deutlich an den weit überdurchschnittlich hohen Erfolgsquoten verwaltungsgerichtlicher Klagen gegen solche Maßnahmen. Mehrere Oberverwaltungsgerichte haben unterdessen ihre gravierenden Zweifel am Vorliegen einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage zum Ausdruck gebracht,

VGH München, B. v. 29. 10. 2020, 20 NE 20.2360, Rn. 35; SaarlVerfGH, B. v. 28. 8. 2020, Lv 15/20, Rn. 78 ff.

Diese Zweifel finden sich auch in zahlreichen wissenschaftlichen Beiträgen seit Ende März dieses Jahres artikuliert,

O. Lepsius, RuP 2020, 258 (264 ff.); H.-J. Papier, DRiZ 2020, 180 (183); U. Volkmann, NJW 2020, 3153.

Ausdrücklich wurden sie nicht zuletzt in einem Schreiben des Präsidenten des Deutschen Bundestages an die Vorsitzenden der Bundestagsfraktionen vom 19. 10. 2020.

Grundrechtseingriffe bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Aus dem Eingriffsvorbehalt (nicht erst aus der sog. Wesentlichkeitstheorie) folgt, dass Grundrechtseingriffe sich in Art und Intensität aus dem Gesetz vorhersehen können lassen müssen. Dem genügt das geltende Recht, das sich in § 28 Abs. 1 IfSG auf eine Generalklausel beschränkt ebenso wenig wie die nachfolgenden speziellen Regelungen: Maßnahmen wie Ausgangsperren, Gewerbeverbote oder die Untersagung von Gottesdiensten sind in ihnen nicht vorgesehen. Grundsätzlich

gelten hier die vom Bundesverfassungsgericht für das Polizeirecht entwickelten strengen Gesetzesvorbehalte und Bestimmtheitsregelungen,

zuletzt eingehend: BVerfGE 141, 220 [2016] – BKA-Gesetz.

### 3. Rechtsverordnungsermächtigung

Dies gilt umso mehr, weil die ergehenden Maßnahmen in Form von Rechtsverordnungen der Länder angeordnet sind. Die Ermächtigungsgrundlage für diese Verordnungen, § 32 IfSG, unterliegt dem besonderen Maßstab des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG, demzufolge „Inhalt, Zweck und Ausmaß“ der Verordnung dem Gesetz zu entnehmen sein müssen. Die Rechtsverordnungsermächtigung muss so gestaltet sein, dass der Inhalt der Rechtsverordnung für die Betroffenen vorhersehbar ist,

zu dieser und anderen Formeln in der Rspr. H. Bauer, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art.80, Rn. 34 f.

Die Einhaltung dieses Standards im geltenden Recht ist nicht zu erkennen.

Das Problem des herrschenden Ordnungsregimes ist dabei nicht nur ein solches demokratischer Legitimation und rechtsstaatlicher Vorhersehbarkeit, sondern auch ein solches regulatorischer Effektivität. Die Verwaltungsgerichte können Rechtsverordnungen unangewendet lassen, wenn sie ihre gesetzliche Grundlage für nicht hinreichend erachten, oder sie in Anwendung des Verhältnismäßigkeitsmaßstabs weit über ihren Wortlaut hinaus einschränken. Gleiches ist ihnen mit einer entsprechenden gesetzlichen Befugnisnorm nicht möglich. Diese müssen sie bei verfassungsrechtlichen Zweifeln dem Bundesverfassungsgericht vorlegen, Art. 100 Abs. 1 GG. Will man also ein nicht nur normativ akzeptables, sondern auch einheitliches und stabiles Pandemieregime, bedarf es einer ausgebauten gesetzlichen Grundlage. Zwischen Legitimation und Handlungsfähigkeit exekutiven Handelns besteht kein Widerspruch.

## II. **Zu § 28a IfSG-E**

### 1. Inhalt der Neuregelung

Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass der Deutsche Bundestag das Ordnungsregime auf eine genauere gesetzliche Grundlage stellen will. Der vorliegende Entwurf eines § 28a IfSG knüpft tatbestandlich an die Feststellung einer epidemischen Lage

von nationaler Tragweite an, wie sie vom Deutschen Bundestag festgestellt wird. Unter diesen Bedingungen zählt sie in der Rechtsfolge eine lange Reihe von möglichen Standardmaßnahmen auf. Diese werden vom Gesetz unter den Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit gestellt. In der Rechtsfolge unterscheidet der Entwurf schließlich zwischen „schwerwiegenden“ und „einfachen“ Schutzmaßnahmen. Diese Typisierung wird mit den Inzidenzwerten ins Verhältnis gesetzt.

## 2. Fehlende Tatbestandlichkeit der Eingriffe

Die so gewählte Regelungstechnik ist zunächst sehr ungewöhnlich, ohne dass ganz klar würde, warum man von dem im Polizeirecht bewährten Schema der Ausgestaltung von Standardmaßnahmen abweicht. Denn die bloße Aufzählung von möglichen Eingriffen stellt gerade keine Regelung von Standardmaßnahmen dar, die einer eigenen tatbestandlichen Regelung bedürfen. Vorliegend handelt es sich um Regelbeispiele für eine weiterhin generalklauselartige Norm, die die Eingriffe im Ergebnis nicht genauer gesetzlich konturiert, als die alte Regel es tat.

Dies ergibt sich daraus, dass die Eingriffe zwar an die Feststellung einer pandemischen Notlage von nationaler Tragweite in § 5 Abs. 1 IfSG anschließen, diese Notlage selbst im Gesetz aber gar nicht definiert ist. Die Form des Beschlusses des Deutschen Bundestages ist an keinerlei materiellen Gehalt gebunden, damit transportiert sie auch keine Rechtsgüter, deren Schutz der Rechtfertigung von Eingriffen dienen könnte. Eine kriterienlose Feststellung ersetzt eine materielle tatbestandliche Rechtfertigung nicht. Daran ändert sich auch nichts durch die gesetzliche Anordnung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung, die aus verfassungsrechtlichen Gründen ohnehin durchgeführt werden müsste. Die Verhältnismäßigkeit ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die Verfassungsmäßigkeit eines Grundrechtseingriffs. Eine fehlende gesetzliche Ausgestaltung kann die Verhältnismäßigkeit nicht ersetzen.

## 3. Unklare Ausgestaltung der Eingriffsintensität

Die zusätzliche Absicherung der Eingriffe durch eine Verknüpfung von Eingriffsintensität mit den Inzidenzwerten in § 28a Abs. 2 IfSG-E erscheint grundsätzlich als plausibel, weil in diesen Werten ein objektiviertes Kriterium für die Gefährdungslage der Bevölkerung zum Ausdruck kommt. In ihrer jetzigen Ausgestaltung leidet der gesetzliche Konnex jedoch an zwei schwerwiegenden Problemen:

- Zum Ersten operiert er nur in der Rechtsfolge als Konkretisierung des Verhältnismäßigkeitskriteriums. Das erscheint möglich, es ersetzt aber nicht (siehe oben) die Ausgestaltung gesetzlicher Tatbestandsvoraussetzungen.
- Zum Zweiten ist die konkrete Ausgestaltung unzureichend und damit praktisch kaum anwendbar, weil die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Eingriffstypen nicht ausdefiniert wurde und damit unklar bleibt, welche genauen Grenzen durch die Inzidenzschwellen gezogen werden.

#### 4. Religionsfreiheit als verallgemeinerbarer Beispielfall

Diese Probleme seien exemplarisch am Fall der Religionsfreiheit dargestellt. Eingriffe in Art. 4 GG gehören, etwa in Form von Verboten von Gottesdiensten zu Ostern 2020, zu den schwersten Grundrechtsverkürzungen in der Pandemiebekämpfung und bedürfen grundsätzlich einer qualifizierten, auf den Einzelfall zugeschnittenen Rechtfertigung mit anderen Gütern von Verfassungsrang. § 28a Abs. 1 Nr. 11 IfSG-E sieht, „soweit dies zwingend erforderlich ist“, die Untersagung und ansonsten Auflagen für religiöse Zusammenkünfte vor. Auf der einen Seite ist aber nicht völlig klar, ob andere schwerwiegende Eingriffe in andere Grundrechte auch erfolgen können, soweit sie nicht zwingend erforderlich sind. Die Unterscheidung zwischen bloßer und qualifizierter Erforderlichkeit führt ins Leere. Auf der anderen Seite müssen schwerwiegende Eingriffe in die Religionsfreiheit wie das Verbot eines Gottesdienstes eben auch durch eine qualifizierte und spezifizierte Abwägung gerechtfertigt werden. Sie können nicht aus dem ansonsten kriterienlosen Hinweis auf eine pandemische Lage verfassungsrechtlich legitimiert werden.

#### 5. Verfassungsrechtliche Zweifel

Auch wenn der mit der Novellierung erreichte Rechtszustand als eine Verbesserung zu verstehen ist, bestehen damit weiterhin gravierende Zweifel, ob dieser verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Jedenfalls wenn man davon ausgeht, dass das Infektionsschutzrecht kein Sonderrecht darstellt, sondern den allgemeinen verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechen muss, müssen standardisierte Maßnahmen eingehend tatbestandlich geregelt werden und dürfen nicht nur im Gesetz aufgezählt werden.

Diese Zweifel, die auch bereits geäußert worden sind, werden sich dadurch aktualisieren, dass die Neuregelung sicherlich Gegenstand einer verfassungsgerichtlichen Prüfung werden wird, die sich so für die Altregelung schon aus Fristengründen nicht anbot. Als Regelung, die

tatsächlich unmittelbar in Rechte eingreift, dürfte sie auch unmittelbar durch Verfassungsbeschwerde angreifbar sein.

#### 6. Inbesondere: fehlende Novellierung der Verordnungsermächtigung

Die Verordnungsermächtigung in § 32 IfSG verweist nur auf die § 28 ff. IfSG, ohne eigene materielle oder verfahrensrechtliche Kriterien aufzustellen. Die fehlende Novellierung der Norm im vorliegenden Entwurf muss damit zum Ersten unterstellen, dass die Regelungen der §§ 28 ff. IfSG, insbes. § 28a IfSG-E, den Voraussetzungen des Eingriffsvorbehalts genügen; sie muss zum Zweiten auch unterstellen, dass das Einhalten dieser Voraussetzungen auch den spezifischen Vorgaben des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG genügt. An der ersten Voraussetzung wurden bereits Zweifel formuliert (soeben, 4. und 5.), aber auch die zweite Annahme ist zweifelhaft. Die qualifizierten Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG tragen der Tatsache Rechnung, dass mit der Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen der Exekutive eine materiell legislative Funktion übertragen wird, nämlich der Erlass allgemeiner Regeln mit Bindungswirkung. So ist es kaum eine Übertreibung festzustellen, dass alle wesentlichen Entscheidungen im Pandemiegeschehen in Form von Rechtsverordnungen ergangen sind. Wenn Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG also vom Gesetzgeber im Ergebnis mehr Regelungsintensität verlangt, weil der Erlass von Verordnungen mehr Vorgaben erforderlich macht als sachverhaltsgesättigte Einzelentscheidungen, dann erscheint es mehr als zweifelhaft, dass die unveränderte Ermächtigungsnorm des § 32 IfSG diesen Anforderungen genügen kann, wenn bereits erhebliche Zweifel daran bestehen, dass dies für die materiellen Eingriffsgrundlagen gilt.

### III. **Verbesserungsmöglichkeiten**

#### 1. Ausgestaltung des Gesetzeszwecks

Eine angemessene gerichtliche Überprüfung muss gerade, wenn sich die Normierung von Eingriffsbefugnissen so stark an den Verhältnismäßigkeitsstandard klammert, wie es im vorliegenden Entwurf der Fall ist, den Zweck der Eingriffe genau regeln, denn allein eine klare Zweckbestimmung erlaubt es der Exekutive, Eingriffe so zu begründen, dass sie einer gerichtlichen Überprüfung standhalten. § 1 Abs. 1 IfSG definiert als Gesetzeszweck, „übertragbaren Krankheiten beim Menschen vorzubeugen, Infektionen frühzeitig zu erkennen und ihre Weiterverbreitung zu verhindern.“ Diese Zweckbestimmung gilt auch für harmlose

Krankheiten und rechtfertigt für sich keine flächendeckenden schwerwiegenden Eingriffe in Grundrechte für Nichtstörer, also Gruppen, die nicht unter die Kategorien des § 28 Abs. 1 S. 1 IfSG fallen.

Im gegenwärtigen Fall dienen die Eingriffe auch nicht diesem Zweck als solchem, sondern der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems, insbesondere der Intensivmedizin. Eine solche Zweckbestimmung könnte mit der Feststellung der epidemischen Notlage verbunden werden. Für die gerichtliche Überprüfung hätte dies einen eigenen wichtigen Wert. Das Problem der mangelnden Bestimmtheit würde damit zumindest gemildert.

## 2. Bestimmung des Tatbestands von § 5 IfSG

Wie dargestellt, definiert § 5 Abs. 1 IfSG die Voraussetzungen der Feststellung einer epidemischen Notlage nicht, obwohl sie solche in S. 2 ausdrücklich erwähnt. Dies trägt zur mangelnden Bestimmtheit der Eingriffstatbestände bei. Aus diesem Grund erscheint es geboten, Kriterien für den Zustand gesetzlich zu benennen, den der Deutsche Bundestag dann feststellen kann, wie es das Gesetz voraussetzt. Als Kriterium wäre etwa die dynamische Ausbreitung einer bedrohlichen übertragbaren Krankheit (§ 2 Nr. 3a IfSG) geeignet. Zu denken wäre auch an den Anschluss an die Feststellung einer Pandemie durch die WHO.

## 3. Ausgestaltung gesetzlicher Standardmaßnahmen

Der klassische Weg, das vorliegende regulatorische Problem zu lösen, liegt in der Ausgestaltung von Standardmaßnahmen. Das würde bedeuten, die vorliegend in § 28a IfSG-E aufgezählten Eingriffe mit eigenen qualifizierten Tatbestandsmerkmalen zu versehen, die den in Frage stehenden Rechtsgütern für verschiedene Situationen gerecht werden. Dies würde die Legalität der Maßnahmen gegenüber der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle stabilisieren und zugleich der Exekutive Grenzen ziehen und dabei unverhältnismäßige Eingriffe und problematische Priorisierungen verhindern, die auch auf eine zu allgemein formulierte, unbestimmte gesetzliche Grundlage zurückzuführen sind.

Wichtig wäre es, dass der Gesetzgeber bestimmte Entscheidungen ausschließt, die sich durch einen bloßen Hinweis auf die Verhältnismäßigkeit nicht ausschließen lassen, weil in dieser letztlich stets das Anliegen der öffentlichen Gesundheit überwiegt.

Dies soll hier nur exemplarisch veranschaulicht werden:

- Betretungsregelungen, die eine dauernde Isolierung älterer Menschen verhindern.

- Regeln, die Ausnahmen bei Abstandsgeboten für Personen in Intimbeziehungen in verschiedenen Haushalten vorsehen.
- Regelungen, die klarstellen, dass andauernde Ausgangssperren ausgeschlossen sind.
- Regelung, die die Trennung von Eltern und Kindern verbieten.
- Regelungen, die sichern, dass religiöse und politische Versammlungen nicht vollständig unterbunden werden können.
- Regeln, die einen privilegierten Schutz von Bildungseinrichtungen im Kontext der Pandemiebekämpfung vorsehen.
- Regeln, die einen existenzgefährdenden Eingriff in unternehmerische Tätigkeit unter den Vorbehalt von angemessenen Entschädigungsleistungen stellen.

#### 4. Verfahrensregelungen

Wegen der schwachen Determinierungskraft abwägender Entscheidungsvorgaben im Bereich der öffentlichen Gesundheit erscheint es geboten, die getroffenen Maßnahmen durch Verfahrensregeln zu umhegen.

##### a) Befristung von Maßnahmen

Für flächendeckende die Allgemeinheit adressierende Maßnahmen, die das öffentliche Leben beeinträchtigen können, empfehlen sich Befristungen. Solche Befristungen sind sowohl in bundesgesetzlichen Ermächtigungsnormen für Rechtsverordnungen möglich als auch für die Anwendung gesetzlicher Tatbestände. Sie sind im Moment nur für ausgewählte Verordnungsermächtigungen vorgesehen. Solche Befristungen lösen einen neuen Handlungs- und politischen Rechtfertigungsbedarf bei Gesetz- und Verordnungsgeber aus, frischen damit die Legitimation der getroffenen Maßnahmen auf und verhindern eine freiheitsbeeinträchtigende Gewöhnung bei politischen Akteuren und der Bevölkerung.

##### b) Begründungspflichten

Traditionell müssen im Grundgesetz weder Parlamentsgesetze noch Rechtsverordnungen förmlich begründet werden. Dies liegt auch daran, dass beide Rechtsformen im Normalfall nicht unmittelbar in Grundrechte eingreifen. Der Eingriff geschieht durch einen konkretisierenden Verwaltungsakt, der einer amtlichen Begründung bedarf. Im geltenden Pandemie-Regime ergehen die entscheidenden und wesentlichen Maßnahmen in Form von Rechtsverordnungen der Länder und zwar oft ohne weiteren Vollzugsakt. Im Ergebnis haben



wir es also im Moment mit einem direkt in Grundrechte eingreifenden Verordnungsregime zu tun, das kein öffentliches Verfahren durchlaufen hat und ohne amtliche Begründung gilt.

Der dadurch entstehende Mangel ist doppelter Natur. Zum Ersten können die Gerichte, wie bereits erwähnt, die Verordnungen wegen der dürftigen gesetzlichen Grundlage und auch wegen einer fehlenden Begründung schwer anwenden und prüfen. Deswegen werden die Verordnungen aufgehoben oder bleiben teilweise unangewendet. Zum anderen schafft eine nicht begründete Maßnahme gegenüber den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern stets ein Minus an Rechtfertigung und Akzeptanz.

Daher sollten Ermächtigungsgrundlagen für Rechtsverordnungen, die einen unmittelbaren Eingriff in Grundrechte ermöglichen, mit einer Begründungspflicht versehen werden. In eine Begründung gehört eine Erörterung der Frage, in welcher Weise die Maßnahmen der Infektionsbekämpfung dienen, um so Zweck und Verhältnismäßigkeit der Maßnahme genau prüfen zu können. Wenn Geschäfte ab einer gewissen Verkaufsfläche laut Rechtsverordnung nicht öffnen dürfen, stellt sich für die Gerichte die Frage, ob es dem Staat darum geht, körperliche Enge oder zu große Zahlen von Kunden zu verhindern. Solange das nicht geklärt ist, lässt sich die Regelungsintention der Norm nicht wirklich ermitteln und ihr Zweck nicht prüfen. In einem solchen Fall werden auch die Verwaltungsgerichte eher bereit sein, die Verordnung aufzuheben.

#### c) Mitentscheidungsrechte des Deutschen Bundestages

Rechtsverordnungsermächtigungen können, dies ist verfassungsrechtlich gesichert, auch unter einem Zustimmungsvorbehalts des Bundestages erteilt werden. Dieser Vorbehalt sichert diesen Verordnungen ein besonderes Maß an demokratischer Öffentlichkeit und nötigt den Verordnungsgeber zu einer parlamentarischen Rechtfertigung der in ihr getroffenen Maßnahmen.

Ein entsprechender Zustimmungsvorbehalt für den Deutschen Bundestag sollte für den Fall vorgesehen werden, dass die Bundesregierung oder ein Bundesministerium zum Erlass einer unmittelbar in Grundrechte eingreifenden Rechtsverordnung ermächtigt würde, um dem besonderen demokratischen Legitimationsbedarf solcher Maßnahmen zu entsprechen.

#### d) Berichtspflichten der Bundesregierung

Im Bundesstaat des Grundgesetzes kann der Bundesgesetzgeber grundsätzlich nicht nachvollziehen, wie die von ihm beschlossenen Gesetze durch die Länder vollzogen werden. Das ist ein allgemeines Problem. Mit einer größeren Verantwortung für die Kriterien des

Gesetzesvollzugs geht aber auch eine größere Dringlichkeit einher, das Vollzugsgeschehen bundeseinheitlich zu beobachten. Dies gilt insbesondere, wenn die von den Ländern getroffenen Maßnahmen, wie es vorliegend der Fall ist, das Produkt einer durch das Bundeskanzleramt betriebenen Bund-Länder-Koordination sind. In den Sitzungen der Regierungsspitzen von Bund und Ländern werden Entscheidungen von gesamtstaatlicher Bedeutung entscheidend vorgeprägt, die dann der Form nach in Landesrecht übersetzt werden. In einer solchen Konstellation ist der Deutsche Bundestag in besonderer Weise auf eine gesamtstaatliche Beobachtung des Vollzugsgeschehens angewiesen, auch weil er letztlich immer die Möglichkeit hat, durch seine Gesetzgebungskompetenz das Regelungsregime weiter an sich zu ziehen. Eine solche übergreifende Beobachtung des gesamtstaatlichen Vollzugsgeschehens müsste als eine Berichtspflicht des Bundesgesundheitsministeriums gesetzlich vorgesehen werden. Dieses wäre zu diesem Zweck dazu zu ermächtigen und zu verpflichten, Informationen über den Gesetzesvollzug bei den Landesbehörden zu sammeln, zusammenzuführen und in aufgearbeiteter Form regelmäßig dem Bundestag zur Verfügung zu stellen.

e) Wissenschaftliche Beobachtung der Maßnahmen

Wenig politisch so relevante staatliche Maßnahmen waren in gleicher Weise durch wissenschaftliche Erkenntnisse mitdefiniert wie die Pandemiebekämpfung. Zugleich lagen bereits lange vor dem Ausbruch der Covid 19-Pandemie in Deutschland wissenschaftlich abgesicherte Pandemiepläne bereit (siehe Bundestagsdrucksache 17/12051 (2013), S. 5 und 55ff.), die, wäre von ihnen Gebrauch gemacht worden, den Problemdruck unter Umständen hätten mindern können. Dies macht es notwendig, die getroffenen Entscheidungen wissenschaftlich zu evaluieren. Eine solche Funktion kann vom RKI nicht übernommen werden, da es trotz seiner wissenschaftlichen Expertise als nachgeordnete Behörde des Bundesgesundheitsministeriums keine politische Unabhängigkeit genießt und aus Gründen demokratischer Legitimation auch nicht genießen sollte. Vielmehr sollte der Gesetzgeber das Bundesgesundheitsministerium damit beauftragen, die wissenschaftliche Bewertung der getroffenen Entscheidungen einem dazu zu berufenden unabhängigen und interdisziplinär besetzten wissenschaftlichen Gremium anzuvertrauen.