



Stenografischer Bericht

– ohne Beschlussprotokoll –

öffentlich

Teil 1

19. Sitzung – Hauptausschuss

4. Anhörung: Rechtmäßigkeit der Maßnahmen: Rechtswissenschaft

27. Februar 2026 – 10:05 bis 13:35 Uhr

Anwesende:

Vorsitz: Holger Bellino (CDU)

CDU

Dirk Bamberger
Birgit Heitland
Hartmut Honka
Michael Reul
Uwe Serke
André Stolz

AfD

Arno Enners
Markus Fuchs
Volker Richter
Jochen K. Roos
Gerhard Schenk

SPD

Kerstin Geis
Stephan Grüger
Esther Kalveram

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Kathrin Anders
Markus Bocklet
Jürgen Frömmrich
Lara Klaes

Freie Demokraten

Yanki Pürsün

Weitere Anwesende:

Vertreterinnen und Vertreter der Staatskanzlei und der Ministerien sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen und der Landtagskanzlei.

Die Liste aller Anwesenden liegt der Ausschussgeschäftsführung vor.

Öffentliche Anhörungen (Teil 1)

Zu: Ausführung des Beschlusses (28. Plenarsitzung am 11.12.2024) zu dem

Antrag

Fraktion der CDU,

Fraktion der SPD

Gemeinsam für die Zukunft aufstellen: Parlament und Landeregierung starten Dialog- und Maßnahmenprozess für mehr Resilienz und Sicherheit

– Drucks. [21/1424](#) –

HAA, GFA

hierzu:

Stellungnahmen von Anzuhörenden

– Ausschussvorlage HAA 21/12 –

(Teil 1, 2 und 3 verteilt am 23., 25.02. und 03.03.2026)

Rechtmäßigkeit der Maßnahmen: Rechtswissenschaft

1. Prof. Dr. Markus Ogorek

Öffentliches Recht und Verwaltungslehre, Universität zu Köln

2. Prof. Dr. Martin Schwab

Bürgerliches Recht, Verfahrens- und Unternehmensrecht, Universität Bielefeld

3. Prof. Dr. Andrea Kießling

Öffentliches Recht, Sozial- und Gesundheitsrecht und Migrationsrecht, Goethe Universität Frankfurt

4. Dr. Jessica Hamed

Rechtsanwältin

Vorsitzender: Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich darf Sie sehr herzlich zu unserer heutigen Anhörung zum Thema „Corona“ begrüßen. Ich erspare mir den langen Titel; den haben Sie alle präsent. Ich darf Sie sehr herzlich im Landtag begrüßen, natürlich an erster Stelle die Sachverständigen, die Besucherinnen und Besucher auf der Tribüne, die Pressevertreterinnen und -vertreter sowie die Abgeordneten. Die Landesregierung wird heute von Herrn Dr. Wagner aus der Staatskanzlei vertreten. Gestern waren Herr Staatssekretär Kuhn und Frau Staatssekretärin Müller zugegen. Ich begrüße aber auch, weil damit im Vorfeld viel Arbeit verbunden war, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen, der Landesregierung und der Landtagskanzlei.

Wie Sie alle wissen haben der Hauptausschuss und begleitend der Gesundheitsausschuss den Auftrag bekommen, den Antrag für mehr Resilienz und Sicherheit zu behandeln. Es geht konkret um die Nachbereitung der Corona-Pandemie. Wir befassen uns mit diesen Maßnahmen.

Ich darf den Sachverständigen sowie den Zuschauerinnen und Zuschauern sagen: Wir haben diese Aufgabenstellung auf drei Säulen gestellt. Die eine Säule war, dass die Landesregierung uns schon einmal berichtet hat, was wir alles gemacht haben und welche Lehren bereits aus dieser Pandemie gezogen wurden, um dann in Zukunft noch besser vorbereitet zu sein. Die zweite Säule war ein Querschnitt durch unsere gesamte Bevölkerung, in dem in sechs Fokusgruppen subjektiv geschildert wurde, was man in dieser Corona-Krise erlebt hat. Was war gut, was war verbesserungswürdig – vom Kindergarten über die Bildung bis hin zu den Seniorenheimen, Psychologie und anderes? Das alles ist abgedeckt.

Gestern und heute haben wir Sie, die Sachverständigen, befragt, die uns eben auch durch diese verschiedenen Themenfelder führen sollen. Wir begannen mit der Virologie, dann kamen Psychologie, Soziologie und dann die Wirtschaft zu Wort. Heute wenden wir uns mehr dem rechtswissenschaftlichen Teil zu. Dazu sind Sie als Fachleute geladen.

Wir werden im Laufe des Tages eine Pause machen. Es hängt von uns ab, wann sie stattfindet und wie lange sie sein wird.

Ich möchte darauf hinweisen – das darf ich nicht vergessen, weil wir neue Zuschauer und zum Teil auch neue Abgeordnete haben –, dass wir uns auf gewisse Regeln verständigt haben. Es ist parlamentarischer Brauch, dass Beifalls- und Missfallensäußerungen von der Tribüne zu unterbleiben haben und dass keine Fotos gemacht werden dürfen, während die Sitzung läuft; danach geht das natürlich schon.

Das Zweite betrifft die Abgeordneten, die heute neu dabei sind. Wir haben uns darauf verständigt, dass die Sachverständigen in der ersten Runde wie üblicherweise alle zu Wort kommen. Wir haben einen Zeitvorschlag gemacht, an den Sie sich vielleicht halten oder an dem Sie sich orientieren können. Sie haben sich auch schon schriftlich geäußert. Das wurde oder wird noch durchgearbeitet, wenn es vielleicht kurzfristig kam.

Nach der Fraktionsstärke leiten wir dann die Fragerunde ein. Das heißt, jede Fraktion kann im ersten Durchgang bis zu drei Fragen stellen. Wenn alle Fraktionen durch sind, haben Sie die

Möglichkeit zu antworten, sofern Sie angesprochen wurden. Dann geht es gegebenenfalls in die zweite und dritte Fragerunde.

Meine Damen und Herren Sachverständige, links und rechts von sowie hinter Ihnen sitzen die Fraktionen. Das sind die Mitglieder der von mir genannten Ausschüsse – Hauptausschuss und Gesundheitsausschuss –, Vertreter der Landesregierung und auch des Corona-Untersuchungsausschusses. Das sind also Abgeordnete und Mitarbeiter aus diesen Bereichen.

Ich darf ganz herzlich Herrn Prof. Dr. Ogorek, Herrn Prof. Dr. Schwab, Frau Prof. Dr. Kießling und Frau Dr. Jessica Hamed begrüßen; seien sie uns herzlich willkommen. Ich glaube, ich habe jetzt alles Wesentliche gesagt, sodass wir in der Tat, wenn es Ihnen recht ist und Sie präpariert sind, mit Ihnen beginnen können, Herr Prof. Ogorek. Ich gebe Ihnen gerne das Wort.

Herr Prof. **Dr. Markus Ogorek**: Ich nehme die mahnenden Worte „15 bis 20 Minuten“ gerne auf. – Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Zuhörerinnen und Zuhörer! Als Sachverständiger danke ich für die Gelegenheit, die verfassungsrechtliche Aufarbeitung der COVID-19-Pandemie aus rechtswissenschaftlicher Perspektive begleiten zu dürfen. Die Pandemie stellte eine historisch außergewöhnliche Gefahrenlage dar. Unter erheblichem Zeitdruck mussten weitreichende Grundrechtseingriffe normativ legitimiert, gesetzlich strukturiert und administrativ vollzogen werden. Die zentrale verfassungsrechtliche Frage lautet dabei nicht, ob staatliches Handeln immer fehlerfrei war, sondern ob die normativen Sicherungen des Grundgesetzes auch unter den extremen Bedingungen der Corona-Krise tragfähig geblieben sind und wo struktureller Anpassungsbedarf besteht.

Mein Beitrag verfolgt zwei Ziele: Zum einen möchte ich punktuell Instrumente und die insoweit einschlägigen rechtlichen Leitplanken beleuchten. Zum anderen möchte ich daraus institutionelle Schlussfolgerungen ziehen. Mit einer solchen Schlussfolgerung beginne ich jetzt.

Meine erste Empfehlung geht nämlich dahin, dass der Hessische Landtag das Selbsteintrittsrecht nach Artikel 80 Absatz 4 Grundgesetz in künftigen Krisenlagen nicht nur formell absichern, sondern bei länger andauernden und besonders eingriffsintensiven Maßnahmen aktiv nutzen und bundesrechtlich eröffnete Verordnungskompetenzen in die Form eines Parlamentsgesetzes überführen sollte. Artikel 80 Absatz 4 eröffnet den Ländern die Befugnis, anstelle der Landesregierung selbst gesetzgeberisch tätig zu werden, soweit diese durch Bundesgesetz zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt ist. Der Landtag kann also die Materie selbst durch Gesetz regeln und dadurch die exekutive Normsetzung parlamentarisch überformen. Gerade bei Maßnahmen von erheblicher Dauer und Grundrechtsintensität bietet diese Vorschrift ein verfassungsrechtlich vorgesehenes Instrument zur Stärkung der demokratischen Legitimation.

In Hessen wurde mit dem Gesetz über den Erlass infektionsschützender Maßnahmen vom 11. Dezember 2020 die Möglichkeit des Selbsteintritts institutionell abgesichert. Das Gesetz stellte klar, dass der Landtag von der ihm durch Artikel 80 Absatz 4 Grundgesetz eröffneten Kompetenz Gebrauch machen kann, und regelte flankierend eine Zuleitungspflicht der Verordnungen an das Parlament. Von der materiellen Möglichkeit, die Corona-Schutzmaßnahmen selbst in

Form eines Landesgesetzes zu regeln und damit die bundesrechtliche Verordnungsermächtigung parlamentarisch zu substituieren, hat der Landtag meines Wissens jedoch keinen Gebrauch gemacht. Die wesentlichen Maßnahmen verblieben auf dem Verordnungsweg.

Für künftige Krisenlagen erscheint es meines Erachtens angezeigt, das Selbsteintrittsrecht nicht nur als verfassungsrechtliche Option vorzuhalten, sondern es in geeigneten Konstellationen tatsächlich zu aktivieren. Insbesondere bei länger andauernden und strukturell eingriffsintensiven Maßnahmen sollte die politische Verantwortungsentscheidung sichtbar auf die Ebene des Parlaments verlagert werden. Dies stärkt nicht nur die demokratische Legitimation, sondern erhöht auch die rechtliche Stabilität entsprechender Regelungen. Eine vollständige Überlagerung sämtlicher infektionsschutzrechtlicher Detailregelungen in ein Parlamentsgesetz bleibt natürlich Utopie und ist angesichts der Dynamik epidemiologischer Lagen weder praktikabel noch sachgerecht.

Ich habe heute Morgen noch einmal nachgeschaut: In Schleswig-Holstein sind in der Corona-Krise 100 Verordnungen erlassen worden. Normalerweise, so hieß es in der Stellungnahme, dauert der Erlass einer solchen Landesverordnung in Schleswig-Holstein sechs Monate. In der Corona-Krise wurde jede Woche eine Verordnung erlassen.

Daher ist klar: Verordnungen bleiben für kurzfristige Anpassungen, regionale Differenzierungen und die Reaktion auf sich rasch verändernde Datenlagen unverzichtbar. Das Selbsteintrittsrecht nach Artikel 80 Absatz 4 Grundgesetz ist daher nicht als Instrument operativer Feinsteuerung zu verstehen, sondern als Möglichkeit zur parlamentarischen Übernahme wesentlicher Strukturentscheidungen. Dogmatisch überzeugend erscheint ein gestuftes Modell, in dem das Parlament die grundlegenden Eingriffsschwellen, Maßnahmen, Kategorien, Höchstdauern und Evaluationspflichten gesetzlich festlegt, während die Exekutive innerhalb dieses Rahmens flexibel konkretisiert und anpasst. Auf diese Weise lässt sich demokratische Legitimation mit administrativer Handlungsfähigkeit verbinden und zugleich die politische Verantwortungszuordnung bei länger andauernden und grundrechtsintensiven Maßnahmen sichtbar auf die Ebene des Parlaments verlagern.

Eng mit der demokratischen Legitimation verknüpft ist die Frage nach der normativen Ausgestaltung der Eingriffsschwellen. Die zeitweise starke Fixierung auf die Sieben-Tage-Inzidenz erwies sich als problematisch. Ihre Aussagekraft veränderte sich im Verlauf der Pandemie erheblich. Wird ein einzelner Indikator normativ absolut gesetzt, gerät die Verhältnismäßigkeit der daran anknüpfenden Maßnahmen unter Rechtfertigungsdruck. Besonders deutlich wurde dies bei diesen Self-executing-Normen der Bundesnotbremse. Das führt natürlich zu einer Verantwortungsdiffusion. Bei vielen Menschen entstand der Eindruck, dass von der Exekutive in Ministerpräsidentenkonferenzen bestimmte Maßnahmen beschlossen wurden. In der Landespolitik wurde dann einfach auf die Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenzen verwiesen. Vor dem Hintergrund erschien es in gewisser Weise geradezu plausibel, dass der Bund am Ende sein Gesetz selbst durch Self-executing-Normen vollzogen hat. Ich kann verstehen, dass man einen Flickenteppich vermeiden wollte; das Heilige Römische Reich Deutscher Nation soll uns eine Mahnung sein. Das ist aber natürlich mit Blick auf die Aufgabe der Landesparlamente problematisch.

Für künftige Krisen empfiehlt sich daher eine gesetzlich vorstrukturierte multidimensionale Stufenlogik: Maßnahmen sollten erst ausgelöst werden, wenn ein normativ definiertes Bündel an Belastungsindikatoren – etwa Hospitalisierungsraten, Intensivkapazitäten oder weitere epidemiologische Parameter – festgelegte Schwellenwerte erreicht. Eine solche Mehrdimensionalität erhöht meines Erachtens die Transparenz, die Prognosesicherheit und auch die gerichtliche Kontrollfähigkeit. Zugleich verhindert sie eine schematische Automatisierung staatlichen Handelns, die der Komplexität epidemiologischer Lagen nicht gerecht wird. Der Gesetzgeber behält damit die normative Steuerungshoheit über Eingriffsschwellen, anstatt sie faktisch einem einzelnen statistischen Wert zu überlassen. Schließlich stärkt eine mehrdimensionale Konzeption auch die föderale Differenzierungsfähigkeit, weil regionale Besonderheiten sachgerechter berücksichtigt werden können.

Unabhängig von der Wahl der Steuerungsindikatoren rückt sodann die konkrete Ausgestaltung der Verhältnismäßigkeitsprüfung in den Mittelpunkt. Exemplarisch zeigt sich dies bei der sogenannten 15-Kilometer-Regelung. Diese sah vor, dass sich Bewohnerinnen und Bewohner von Landkreisen oder kreisfreien Städten mit einer besonders hohen Sieben-Tage-Inzidenz – ich glaube, die lag bei 200 – ohne triftigen Grund nicht weiter als 15 Kilometer von ihrem Wohnort entfernen durften. Zulässig blieben insbesondere berufliche, schulische, medizinische oder vergleichbar gewichtige Gründe. Untersagt waren vor allem touristische oder freizeitbezogene Ausflüge über diese Distanz hinaus. Ziel war es, Mobilität aus besonders belasteten Regionen zu reduzieren und eine überregionale Verbreitung des Infektionsgeschehens zu verhindern.

Rechtlich problematisch war vor allem die pauschale Anknüpfung an die politische Gemeinde, weil unter Bestimmtheitsgesichtspunkten – so das VG Wiesbaden – nicht ganz klar war, ob damit ein Ortsteil oder die Gesamtgemeinde gemeint war. Außerdem erfasste die Regelung alle Einwohner eines betroffenen Kreises unabhängig davon, ob sie tatsächlich ein erhöhtes Infektionsrisiko verursachten. Die Regelung folgte eben einer starren Schwellenlogik. Das Überschreiten eines bestimmten Inzidenzwerts führte automatisch zu einem flächenhaften Mobilitätseingriff.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht stellt sich daher die Frage, ob nicht zielgenauere objektbezogene Maßnahmen möglich gewesen wären, etwa Zugangsbeschränkungen oder Kapazitätsbegrenzungen oder eine zeitliche Steuerung an besonders frequentierten Ausflugszielen. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip verlangt eine solche Alternativenprüfung nicht nur abstrakt, sondern konkret und meines Erachtens auch dokumentiert. Künftige Krisengesetze sollten daher eine ausdrückliche Begründungs- und Dokumentationspflicht hinsichtlich der geprüften Alternativen normieren. Hinzutreten sollte eine gesetzliche Evaluationspflicht mit festen Überprüfungsintervallen. So wird das Verhältnismäßigkeitsprinzip als materielle Schranke staatlicher Eingriffe hoffentlich gestärkt.

Besonders deutlich treten diese Anforderungen dort hervor, wo der Staat nicht nur Freiheit begrenzt, sondern zugleich positive Gewährleistungsverantwortung trägt, namentlich im Bildungswesen. Schulschließungen greifen tief in das Recht auf schulische Bildung ein. Der Gesetzgeber sollte daher den Präsenzunterricht ausdrücklich als den gesetzlichen Regelfall normieren und Einschränkungen an qualifizierte Voraussetzungen und strenge Befristungen knüpfen. Zugleich

folgt aus dem staatlichen Bildungsauftrag eine strukturelle Vorsorgepflicht. Digitale Infrastruktur, Lernplattformen und pädagogische Konzepte sind so auszugestalten, dass Distanzunterricht im Krisenfall qualitativ tragfähig bleibt. Die Sicherung technischer Ausstattung darf dabei nicht dem Zufall kommunaler Haushaltslagen überlassen bleiben, sondern bedarf einer verlässlichen gesetzlichen Rahmung. Ebenso sind soziale Disparitäten systematisch zu berücksichtigen, da Distanzunterricht bestehende Bildungsungleichheiten strukturell verstärken kann. Der Staat hat nicht nur organisatorisch, sondern auch sozialkompensatorisch Vorsorge zu treffen. Bildungsgewährleistung in der Krise ist keine bloße Nebensächlichkeit oder Nebenbedingung der Gefahrenabwehr; sie ist ein eigenständiger verfassungsrechtlicher Auftrag.

Ein weiterer Reformbeitrag betrifft meines Erachtens die Ausgestaltung wirtschaftsbezogener Differenzierungen. Während der ersten Pandemiephase ordneten die Länder weitreichende Schließungen im Einzelhandel an. Zugleich wurden bestimmte Betriebe von diesen Schließungen ausgenommen. Geöffnet bleiben durften insbesondere Verkaufsstellen des täglichen Bedarfs, etwa Lebensmittelmärkte, Apotheken oder Drogerien, während andere Branchen schließen mussten. Diese Differenzierungen erfolgten häufig durch enumerative Aufzählungen privilegierter Betriebsarten. Sie waren gleichheitsrechtlich hoch sensibel, da jede Privilegierung einzelner Wirtschaftszweige gegenüber anderen eines sachlich tragfähigen und folgerichtigen Differenzierungsgrundes bedarf. Begriffe wie „Systemrelevanz“ oder „Bedeutung für die Lebensführung“ blieben dabei wertungsoffen und führten zu divergierender Rechtsprechung. In manchen Bundesländern hieß es dann: Buchläden dürfen geöffnet bleiben, weil die Bevölkerung halt nicht nur Fernsehen soll. Man braucht sozusagen dieses kulturelle Mindestangebot. In anderen Bundesländern mussten die Buchläden schließen.

Systematisch überzeugender erscheint es vor diesem Hintergrund, Differenzierungen an bereits normativ ausgebildete Kategorien anderer Rechtsmaterien anzulehnen. Naheliegend ist meines Erachtens ein Rückgriff auf das Ladenöffnungs- bzw. Ladenschlussrecht. Dort hat der Gesetzgeber seit Jahrzehnten zwischen dem Regelbetrieb und ausnahmsweise zulässigen Öffnungen, insbesondere an Sonn- und Feiertagen, unterschieden und hierfür differenzierte Kriterien entwickelt. Maßgeblich sind dabei Gesichtspunkte wie die Sicherstellung der Grundversorgung, ein besonderer Versorgungsbedarf oder das Vorliegen eines öffentlichen Interesses von hinreichendem Gewicht. Eine pandemiebedingte Differenzierung könnte daher daran anknüpfen, ob ein Betrieb der unmittelbaren Grundversorgung der Bevölkerung dient oder ob seine Tätigkeit typischerweise aufschiebbar ist. Die Unterscheidung zwischen existenziell notwendigen Versorgungsleistungen und disponiblen Konsumangeboten ist im Ladenöffnungsrecht angelegt; es ist davon durchdrungen.

§ 28a Infektionsschutzgesetz wurde im November 2020 eingeführt, um die bereits praktizierten Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie gesetzlich zu konkretisieren. Die Vorschrift benennt einen Maßnahmenkatalog von Kontaktbeschränkungen über Betriebsschließungen bis hin zu Verbandsverboten und stellt diese ausdrücklich in den Kontext der Verhinderung der Verbreitung der Corona-Viruskrankheit 2019. Der Anwendungsbereich ist damit tatbestandlich auf ein bestimmtes Krankheitsgeschehen zugeschnitten. § 28b ging noch einen Schritt weiter und normierte als sogenannte Bundesnotbremse selbst vollziehende Maßnahmen, die

automatisch an bestimmte Inzidenzwerte anknüpfen. Diese krankheitsspezifische Ausrichtung war in der akuten Lage nachvollziehbar; sie offenbart jedoch strukturelle Grenzen. Eine Norm, die ausdrücklich auf COVID-19 verweist, ist auf künftige Pandemien mit anderen Erregern nicht ohne Weiteres anwendbar. Außerdem scheidet aus meiner Sicht auch eine Rechtsfortbildung aus. Es kommt also auch keine Analogie in Betracht, ganz einfach weil eine Rechtsfortbildung zulasten des Bürgers, eine Analogie zulasten des Bürgers mit Blick auf den Gesetzesvorbehalt nicht möglich ist.

Das heißt, bei neuen Gefahrenlagen wird ein ganz hoher gesetzgeberischer Anpassungsdruck entstehen. Deshalb sollte – das ist von meiner Kollegin Frau Kießling in bemerkenswerter Weise ausgearbeitet und in einem kleinen Büchlein durchbuchstabiert worden – eine nachhaltige Reform des IFSG bzw. die Schaffung eines Epidemiegesetzes pathogen neutral ansetzen. An die Stelle der Bezugnahme auf eine konkrete Krankheit könnten abstrakte Gefahrenkategorien treten, etwa differenziert nach Übertragungsweg, Dynamik des Infektionsgeschehens, Letalität oder der Belastung des Gesundheitssystems. Diese Gefahrenstufen könnten gesetzlich vorstrukturierten Maßnahmenkatalogen zugeordnet werden. Es gilt dann natürlich der Grundsatz: Je höher die normativ definierte Gefährdungslage, desto intensiver können auch die zulässigen Eingriffsbeugnisse sein.

Eine solche Konstruktion würde die Generalklausel des § 28 Absatz 1 IFSG entlasten, weil viele sagen: Darauf kann gar nicht mehr ohne Weiteres zurückgegriffen werden. Man müsse jetzt Standardmaßnahmen ähnlich wie im Polizeirecht schaffen. Eine solche Konstruktion würde also die Generalklausel entlasten und zugleich verhindern, dass bei jeder neuen Pandemie ein krankheitsspezifisches Sonderregime geschaffen werden muss. Ziel wäre ein dauerhaft tragfähiges, abstrakt-generelles Kriseninstrumentarium, das Handlungsfähigkeit, Bestimmtheit und demokratische Legitimation in ein ausgewogenes Verhältnis bringt.

Rechtsstaatliche Resilienz bemisst sich schließlich an der Effektivität gerichtlicher Kontrolle, schon mit Blick auf Artikel 19 Absatz 4 Grundgesetz, also der Garantie des effektiven Rechtsschutzes. In der Pandemie trafen erhebliche Zugangshürden, insbesondere Kostenrisiken und Anwaltszwang, auf eine Situation normativer Masseneingriffe. Zugleich dominierte im Eilrechtsschutz die Folgenabwägung, die bei unsicherer Tatsachenlage strukturell zugunsten kollektiver Schutzgüter ausfiel. Für künftige Krisenlagen erscheint es aus meiner Sicht daher geboten, die Rechtsschutzinstrumente gezielt weiterzuentwickeln.

Im Eilverfahren nach § 80 Absatz 5 VwGO wird die Beschwerde zum OVG bzw. zum Verwaltungsgerichtshof als statthaftes Rechtsmittel vorgesehen. Eine weitere Instanz gibt es nicht. Das hatte in der Pandemie erhebliche praktische Bedeutung, weil zahlreiche Maßnahmen ausschließlich im einstweiligen Rechtsschutz überprüft wurden. Vor diesem Hintergrund zeigte sich die Gefahr paralleler, teilweise widersprüchlicher Entscheidungen in verschiedenen Ländern. Für normative Masseneingriffe mit bundesweiter Relevanz sollte daher die Einführung strukturierter Leit- oder Musterverfahren erwogen werden. Ein solches Modell könnte vorsehen, dass bei gleich gelagerten Verfahren ein priorisiertes Leitverfahren bestimmt wird, während Parallelverfahren ausgesetzt werden.

Wenn Sie mir noch die quasi Seitennotiz gestatten: Auch der Rückgriff auf Allgemeinverfügungen war natürlich mit einer Verkürzung des Rechtsschutzes verbunden. Bei dem Verfahren nach § 47 VwGO, also der prinzipialen Normenkontrolle bei Rechtsverordnungen, hatte man zumindest noch die Erga-omnes-Wirkung: Wenn eine Rechtsverordnung für rechtswidrig und nichtig erklärt wurde, galt das gegenüber jedermann, während die Allgemeinverfügung manchmal vielleicht wie ein Kunstgriff wirkte, weil man damit die Erwartung verbunden hat: Mag der eine oder andere klagen, aber im Großen und Ganzen bleibt uns die Regelung erhalten, weil die Entscheidung des Gerichts nur inter partes wirkt.

Außerdem muss man natürlich sehen: Diese ständige Veränderung der rechtlichen Grundlagen hat natürlich auf die Richterinnen und Richter massiven Druck ausgeübt. Es war für eine Richterin/für einen Richter am Verwaltungsgerichtshof, am OVG kaum möglich, innerhalb der Geltungsdauer einer Verordnung im Verfahren nach § 47 Absatz 6 VwGO zu einer Entscheidung zu kommen. Das sind alles Punkte, über die man noch einmal nachdenken sollte.

Rechtsstaatliche Kontrolle setzt transparente Entscheidungsgrundlagen voraus. Unvollständige oder nur fragmentarisch geführte Akten erschweren nicht nur die gerichtliche Überprüfung, sondern unterminieren die Rationalität staatlicher Entscheidungsprozesse selbst. Das Rechtsstaatsprinzip verlangt eine nachvollziehbare, in sich geschlossene Dokumentation der maßgeblichen Tatsachengrundlagen, der herangezogenen wissenschaftlichen Expertise sowie der geprüften Handlungsalternativen. Insbesondere bei prognostischen Entscheidungen muss erkennbar sein, welche Datenbasis zugrunde gelegt, welche Unsicherheiten berücksichtigt und welche Abwägungsgesichtspunkte gewichtet wurden. Die gerichtliche Kontrolle der Verhältnismäßigkeit ist ohne Einsicht in diese Entscheidungsgrundlagen strukturell defizitär. Fehlt es an dokumentierten Erwägungen, wird die richterliche Prüfung faktisch auf eine Plausibilitätsvermutung zugunsten der Exekutive reduziert.

Dies widerspricht der verfahrensrechtlichen Dimension der Grundrechte, die effektiven Rechtsschutz und eine überprüfbare Entscheidungsfindung gewährleisten soll. Empfehlenswert erscheint daher eine ausdrückliche gesetzliche Klarstellung, dass bei krisenbedingten Grundrechtseingriffen eine fortlaufende Dokumentationspflicht besteht, die insbesondere die Datengrundlage, die Alternativenprüfung und die Abwägungsentscheidung umfasst. Nur wenn staatliches Handeln transparent rekonstruierbar ist, bleibt die gerichtliche Kontrolle substanziell wirksam. Nur so wird die Bindung der Exekutive an Gesetz und Recht auch unter Ausnahmebedingungen sichtbar eingelöst.

Ich komme zum Schluss. Die Pandemie hat den Rechtsstaat nicht suspendiert, wohl aber seine strukturellen Belastungsgrenzen sichtbar gemacht. Sie hat offengelegt, wo Entscheidungsprozesse zu stark exekutiv verdichtet waren, wo gesetzliche Ermächtigungen zu unbestimmt blieben und wo gerichtliche Kontrolle unter Zeitdruck an praktische Grenzen stieß. Gerade darin liegt jedoch ihr rechtsstaatlicher Erkenntniswert. Krisenvorsorge bedeutet deshalb nicht bloß bessere Verwaltungstechnik, sondern eine bewusste Stärkung der normativen Architektur. Mehr parlamentarische Verantwortung bei längerfristigen Grundrechtseingriffen, präzisere gesetzliche Vorstrukturierung der Verhältnismäßigkeit, pathogen neutrale und klar gestufte

Ermächtigungsgrundlagen, effektiver und tatsächlich zugänglicher Rechtsschutz sowie eine verbindliche Dokumentationskultur in der Exekutive.

Ich halte es vor diesem Hintergrund für ein wichtiges und verantwortungsbewusstes Signal, dass der Hessische Landtag eine systematische Bewertung und Analyse der während der COVID-Pandemie getroffenen Maßnahmen vornimmt. Dass diese Aufarbeitung im Wege öffentlicher Anhörung erfolgt, unterstreicht aus meiner Sicht den Anspruch auf Transparenz und offene Debatte.

Vorsitzender: Vielen Dank für den ausführlichen Bericht. – Ich möchte noch einmal den charmanten Hinweis geben: Wir haben Ihre schriftlichen Ausführungen gelesen. Sie können sich, wenn Sie mögen – ich würde es auch empfehlen –, darauf beschränken, uns noch einmal ins Gewissen zu legen, was vielleicht über die schriftlichen Ausführungen hinausgeht, oder kurz zusammenzufassen, was Sie schriftlich ausgeführt haben. Es ist aber keine inhaltliche Kritik – um Gottes willen –, sondern soll nur verfahrensleitend dazu führen, dass wir vielleicht etwas zügiger durchkommen als gestern. Wir hatten gestern einen Zeitverzug von drei Stunden. Das war und ist uns die Sache aber wert. Das war nur ein freundschaftlicher Hinweis. Ich wollte Sie auch nicht unterbrechen.

Herr Prof. **Dr. Markus Ogorek:** Ich hatte leider keine Gelegenheit, die schriftliche Stellungnahme einzureichen. Deswegen habe ich mir erlaubt, das jetzt etwas ausführlicher zu machen.

Vorsitzender: Nach dem, was mir vorliegt, kam die, aber etwas verspätet. Am Montag ist sie wohl angekommen.

(Zuruf)

– Dann weiß ich nicht, was man mir mitgeteilt hat. Wir prüfen das gern noch einmal. Ich habe eben diesen Hinweis bekommen.

Herr Prof. **Dr. Martin Schwab:** Meine sehr verehrten Damen und Herren, auch vielen Dank, dass ich die Gelegenheit habe, hier sprechen zu dürfen. Meine schriftliche Stellungnahme ist auch sehr kurzfristig gestern Nachmittag fertig geworden. Die Powerpoints habe ich heute Nacht noch geliefert, also willkommen im Club.

Zur rechtlichen Bewertung der Corona-Maßnahmen. Ich habe bei der Corona-Politik schon von Grund auf ein Störgefühl gehabt, weil der Mensch dadurch, dass er existiert und ausatmet, zur Gefahrenquelle herabgestuft wurde. Auf welchen Säulen ruhte die Pandemieerzählung? Es sei niemand immun, man könne symptomlos übertragen, deswegen müsse so viel getestet werden, wie irgend möglich. – Daraus wurde der Schluss gezogen, dass jeder glaubhaft machen muss – egal, wo er geht und steht, hätte ich fast gesagt –, dass er nicht infiziert ist. In meinen Augen ist

diese Herabstufung des Menschen auf eine immerwährende Gefahrenquelle mit der Objektformel des Bundesverfassungsgerichts nicht vereinbar. Das verletzt die Menschenwürde. So kann der Staat mit seinen Menschen nicht umgehen. (Folie 2)

Zum Kontrollversagen in der Justiz. Es ist natürlich richtig, dass die Gerichte einige Corona-Maßnahmen gerade mit Blick auf den Gleichheitsgrundsatz aufgehoben haben. Mich hat aber gestört, dass Verlautbarungen des Robert Koch-Instituts wegen seiner herausgehobenen Stellung als Infektionsschutzbehörde nicht hinterfragt wurden. Aus der Aufgabenzuweisung in § 4 Infektionsschutzgesetz wurde faktisch ein kontrollfreier Spielraum der Exekutive hergeleitet. Soweit die Gerichte sich auf den Standpunkt gestellt haben, man könne RKI-Verlautbarungen wie ein Sachverständigengutachten heranziehen, kämpft das eben mit der Schwierigkeit, dass ein Sachverständiger – egal ob antizipiert oder aus Anlass eines Rechtsstreits bestellt – die Postulate „Sachkundeobjektivität“ und „Neutralität“ einlösen muss. (Folie 3)

„Sachkunde“ bedeutet insbesondere: Das RKI darf keine Weisungen von Nichtfachleuten entgegennehmen, was es ausweislich der RKI-Protokolle und der Vernehmung von Lars Schaade vor dem VG Osnabrück am 3. September 2024 aber leider getan hat. „Objektivität und Neutralität“ bedeuten insbesondere, dass der Sachkundige nicht von einem Verfahrensbeteiligten abhängig sein darf. Maßgeblich vorangetrieben wurden diese Pandemieschutzmaßnahmen von der Bundesregierung. Das RKI war den Weisungen des Gesundheitsministeriums unterstellt; hier waren also auch Objektivität und Neutralität nicht gewährleistet.

Die Gerichte haben auch nur das verwendet, was die Annahme einer besonderen Gefahrenlage stützte. Insbesondere die Ergebnisse aus der Sentinelüberwachung, die ich gleich noch vorstellen werde, blieben unberücksichtigt. Auch das ist ein Defizit.

Die RKI-Protokolle werden heute noch von vielen Oberverwaltungsgerichten und auch vom Bundesverwaltungsgericht mit der Begründung ignoriert, der Landesverordnungsgeber habe sie nicht kennen können, ebenso wenig wie die allgemeine Bevölkerung. Damit spiele ich allerdings den Grundrechtsschutz gegen den Föderalismus aus. Ich halte das auch nicht für vertretbar. (Folie 4)

Unschärfe Definitionen. Es geht um die Frage: Was ist denn überhaupt eine Pandemie? Dazu müssen wir wissen, dass der Pandemiebegriff kein deutscher Rechtsbegriff ist. Er ist noch nicht einmal ein internationaler Rechtsbegriff, sondern die WHO hat ihn einmal als ein neues Virus definiert, das sich weltweit ausbreitet. Die meisten Menschen haben keine Immunität. – Da wird nicht nach schweren Krankheitsverläufen und nicht nach besonderen Todesfällen gefragt. Die Eingriffsschwelle der WHO wird durch eine andere Begrifflichkeit geprägt, nämlich durch den Public Health Emergency of International Concern, PHEIC: Ein außergewöhnliches Ereignis durch die internationale Ausbreitung von Krankheiten, ein Risiko für die öffentliche Gesundheit anderer Staaten, das möglicherweise eine koordinierte Reaktion erfordert. Das Erfordernis einer solchen Reaktion müsste eigentlich die Rechtsfolge einer Pandemie und nicht Tatbestandselement sein. Ich habe also die Sorge, dass die WHO auch einen Gesundheitsnotstand ausrufen kann, wo keiner ist. Hier bedarf es also einer enormen begrifflichen Präzisierung. (Folie 5)

„Infektion“ ist nach § 2 Nr. 2 Infektionsschutzgesetz die Aufnahme eines Krankheitserregers und dessen Vermehrung im menschlichen Körper. Das RKI hat aber eine Handreichung herausgegeben – in meiner schriftlichen Ausarbeitung steht das alles drin, ich muss deswegen ein bisschen cursorisch darüber gehen –, dass jeder labordiagnostische Nachweis als COVID-19-Fall und damit als Infektion gezählt wurde, obwohl beim Robert Koch-Institut bekannt war, dass ein PCR-Test eine Infektion nicht nachweisen kann. Das ergibt sich aus einer Publikation, an der Lothar Wieler maßgeblich beteiligt war, „Epidemiologisches Bulletin“ Nr. 39 aus dem Jahr 2020. Da steht ganz klar drin, dass in PCR-Testergebnissen, wenn einmal analysiert wurde, ob sich etwas vermehrt, häufig eben keine Vermehrungsfähigkeit und erst recht keine Ansteckungsfähigkeit mehr festgestellt werden konnte. Das heißt, die Art und Weise, wie unter § 2 Nr. 2 des Infektionsschutzgesetzes subsumiert wurde, war schlicht und ergreifend unsauber. (Folie 6)

Der Inzidenzwert hat an diese PCR-Testergebnisse angeknüpft und war deswegen als Überwachungsinstrument schon deswegen ebenfalls nicht geeignet, weil die Inzidenz maßgeblich von der Anzahl der durchgeführten Tests abhing. In der medialen Berichterstattung ist das immer aufgegriffen worden, wenn die Inzidenz gesunken ist und man das auf einen Rückgang der Testaktivität zurückgeführt hat. Das bedeutet aber auch, dass der Inzidenzwert bei hohen Inzidenzen nicht aussagekräftig ist. Lothar Wieler hat im Thüringer Landtag im November 2025 selbst begründet, dieser Inzidenzwert sei als Eingriffsschwelle wissenschaftlich nicht evidenzbasiert. (Folie 7)

Ich habe mich gewundert, warum der Gesetzes- und Verordnungsgeber nicht auf ein anderes Steuerungsinstrument zurückgegriffen hat, das im Gesetz selbst festgelegt ist, nämlich auf die Sentinelüberwachung nach § 13 Absatz 2 bis 4 Infektionsschutzgesetz. Da hätte man nämlich festgestellt, dass in den Kalenderwochen 16 bis 38, also praktisch die Frühjahrs- und Sommermonate, im Sentinel nicht ein einziger COVID-19-Fall festgestellt wurde. (Folie 8)

Das heißt nicht, es gab kein Corona – das sind alles nur Stichproben –, sondern das heißt, dass das Ganze im Gesamtgefüge eine eher untergeordnete Rolle spielt. (Folie 9)

In einer Publikation im Bundesgesundheitsblatt 2021 von Forschern, die durchweg beim RKI beschäftigt sind, sieht das dann so aus: Sie sehen ganz unten einen rot-braunen Strich. Das war COVID-19 in der Sentinelüberwachung, während sich die anderen Erreger allen Maßnahmen zum Trotz weiter ausgebreitet haben. Das erzeugt ein Störgefühl. Das sind alles Arbeitsergebnisse aus dem Robert Koch-Institut. Das ist also nicht aus irgendwelchen als unseriös empfundenen Alternativkanälen, sondern das sind offizielle Daten aus der Arbeitsgruppe Influenza beim RKI. Es stimmt bedenklich, dass auf diese Erkenntnisse überhaupt nicht zurückgegriffen wurden. Man hat also ein gesetzlich vorgesehenes Überwachungsinstrument ignoriert und stattdessen ein anderes und offensichtlich ungeeignetes verwendet. Über Verfassungsrecht und Geltungsrecht wurde sich in mehrfacher Hinsicht hinweggesetzt, und zwar in einer Weise, wie es in einem Rechtsstaat nicht passieren darf. (Folie 8)

Die Massentestung von symptomlosen Menschen kollidiert in meinen Augen mit § 25 Infektionsschutzgesetz. Da steht drin, dass Kranke, Ansteckungsverdächtige und Ausscheider oder Krankheitsverdächtige Abstriche von Schleimhäuten durch Beauftragte des Gesundheitsamts zu

dulden haben. Das heißt, um einen Abstrich als Infektionsnachweis zu verlangen, muss nach der Konzeption von § 25 Infektionsschutzgesetz bereits ein Gefahrenverdacht vorliegen. Die Vorstellung, dass jeder Mensch proaktiv durch Vorlage eines negativen Testergebnisses glaubhaft machen muss, dass er auch ja nicht infiziert ist, ist mit der Konzeption von § 25 Infektionsschutzgesetz nicht vereinbar. (Folie 10)

Die Gefährlichkeit von SARS-CoV-2 hat auch keinen konsistenten Umgang erfahren. Europarechtlich wurde verbindlich festgelegt, dass SARS-CoV-2 ein biologischer Arbeitsstoff der Risikostufe 3 ist. Wenn man das im Arbeitsleben konsequent durchgeführt hätte, hätte das nach der Biostoffverordnung zur Folge gehabt, dass alle Menschen überall dort, wo in geschlossenen Räumen gearbeitet wird, wie in einem Unterdrucklabor der Risikostufe 3 hätten herumlaufen müssen. Die Rechtsgrundlagen habe ich in meinem Paper, das ich gestern Nachmittag vorgelegt habe, ausgeführt. Gebrauchte Teststäbchen hätten dann auch nicht mit dem Hausmüll entsorgt werden dürfen, sondern einer Dampfsterilisation bei 110 bis 140 Grad, einer sogenannten Autoklavierung, unterzogen werden müssen. Das hat man alles nicht gemacht, was ein Indiz dafür ist, dass Regierung und die Behörden möglicherweise selbst nicht an die Gefährlichkeit geglaubt haben, die öffentlich proklamiert wurde. (Folie 11)

Die Maskenpflicht war ein koordinierter verpflichtender Off-Label-Use, also die Anwendung eines Medizinprodukts außerhalb des vorgesehenen Anwendungsbereichs bei OP-Masken. Die dienen dem Fremdschutz, aber wenn man sich in die einschlägigen DIN-Normen einarbeitet, wird man sehen: Es wird die bakterielle, nicht aber die virale Filterleistung geprüft. Das heißt, auf die Abwehr von Viren sind OP-Masken nicht ausgelegt. FFP2-Masken sind gar keine Medizinprodukte, sondern persönliche Schutzausrüstungen. Sie dienen nach ihrer Konzeption dem Eigenschutz des Trägers vor Aerosolen und Feinstaubpartikeln. Als beispielsweise die FFP2-Maskenpflicht in Zügen Ende 2021 verordnet wurden, wurde überhaupt nicht auf die Tragezeitbegrenzung gemäß DGUV 112-190, also gemäß Unfallverhütungsvorschrift, geachtet: 75 Minuten eine Trageschicht, dann 30 Minuten Pause, und das Ganze bis zu einer maximalen Tragedauer von 360 Minuten am Tag. Das wurde weder in Arztpraxen noch in Fernzügen von den Gesetzes- und Verordnungsgebern beachtet. (Folie 12)

Zu den COVID-Injektionen. So nenne ich die Impfstoffe, denn dass sie überhaupt „Impfstoffe“ heißen dürfen, verdankt man einzig und allein einer Änderung der Legaldefinition in § 4 Absatz 4 Arzneimittelgesetz in der zugrunde liegenden Richtlinie 2009/120/EU. Wenn man einem Menschen sagt „Entweder du lässt dich impfen, oder du bist aus deinem Job raus“, kann dieser Mensch ab sofort nicht mehr wirksam in eine Impfung einwilligen. Schon deswegen hätte das Bundesverfassungsgericht niemals die einrichtungsbezogene Impfnachweispflicht für verfassungskonform erklären dürfen. (Folie 13)

Die sektorspezifischen Impfnachweispflichten und alle 2G-Regeln hätten schon deswegen nicht verordnet werden dürfen, weil aus den öffentlich zugänglichen Zulassungsdokumenten ersichtlich ist – den Public-Assessment-Report von BioNTech habe ich in meinem Paper erwähnt –, dass Übertragungsschutz nie Gegenstand der klinischen Prüfung gewesen ist. Die EMA hat das in einem Brief im November 2023 an einen niederländischen EU-Abgeordneten noch einmal

klargestellt. Fremdschutz war nie Gegenstand der Zulassung, nie Gegenstand der klinischen Prüfung. Jens Spahn hat am 15.12.2025 in der Enquetekommission im Deutschen Bundestag gesagt, das sei auch nie das Ziel der Corona-Impfkampagne gewesen, obwohl er sich selbst im August 2021 noch völlig anders geäußert hatte. Die COVID-Impfstoffe dürfen auch nicht, wie es Jens Spahn ebenfalls in jener Kommission ausdrückte, am Markt getestet werden. Die Menschen dürfen nicht zum Versuchskaninchen reduziert werden. Das ist eine Verletzung des Nürnberger Kodex.

Bei Impfschadensprozessen haben wir ein Problem mit der prozessualen Waffengleichheit. Die Hersteller bekommen, wenn sie zu Schadenersatz verurteilt werden, nicht nur die Haftungssumme ersetzt, sondern auch sämtliche Anwaltskosten. Ein Impfgeschädigter muss den Prozess über sämtliche Instanzen hinweg auf eigenes Risiko finanzieren. Das ist eine Verletzung der prozessualen Waffengleichheit. (Folie 14)

Beim Nutzen-Risiko-Verhältnis haben wir das Problem, dass die Zulassungsbescheide der EMA, der European Medicines Agency, durch Gerichte unkritisch hingenommen werden. Das mag man für die anfängliche Risikobewertung vielleicht noch akzeptieren, aber es werden auch spätere Erkenntnisse aus der Pharmakovigilanz offensichtlich nicht mehr in Betracht gezogen, dass sich das Nutzen-Risiko-Verhältnis vielleicht zum Nachteil des Patienten verändert haben könnte. Das OLG Frankfurt hat sogar einmal den Zynismus besessen, in einer Prozesskostenhilfeentscheidung in einem Impfschadensprozess zu sagen: Die 1.223 Verdachtstodesfälle, die Pfizer in der herstellereigenen Pharmakovigilanz schon im Februar 2021 festgestellt hatte, seien eine unauffällige Kohorte gemessen an den Millionen Impfdosen, die schon verimpft worden seien. Man muss natürlich sagen, dass die Kausalität nur verdächtig und nicht nachgewiesen ist, aber das kann man doch nicht alles als unauffällig bezeichnen.

Bis heute ignorieren die Gerichte leider völlig, dass der Impfstoff, der vermarktet wurde, nicht identisch ist mit dem Impfstoff, der Gegenstand des Zulassungsverfahrens war, weil das Produktionsverfahren ein ganz anderes gewesen ist. Das Produktionsverfahren der vermarkteten Impfstoffe war wesentlich verunreinigungsanfälliger. Das heißt, wir haben für die Nutzen-Risiko-Abwägung nach § 84 Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 Arzneimittelgesetz – das ist die einschlägige Haftungsnorm – überhaupt keine Grundlage.

Zu den Empfehlungen, zur Resilienz in der Justiz. Da kann ich mich Herrn Kollegen Ogorek anschließen: keine gerichtliche Akzeptanz ohne fortlaufende und transparent kommunizierte Datenerhebung. Ich habe in Sachsen ein Normenkontrollverfahren geführt. Zwar hatte die sächsische Staatsregierung im August 2021 proklamiert, man stelle auf Hospitalisierungsinzidenz um, aber bei einer parlamentarischen Anfrage kam heraus, dass im November 2021 gerade einmal bei 3,3 % aller hospitalisierten Patienten der Hospitalisierungsgrund erhoben worden war und der Impfstatus auch nur bei ungefähr 10 %. Das heißt, man wusste nicht wirklich, wie sich die Impfkampagne auf die Hospitalisierung ausgewirkt hat, weil es dazu auch keine Daten gegeben hat. (Folie 15)

Wie es in Hessen ist, habe ich nicht in dieser Tiefe recherchieren können. Es wäre dann die Aufgabe des Landtags, diesen Dingen durch entsprechende parlamentarische Anfragen auf den

Grund zu gehen. Es ist natürlich schade, dass diese Daten erst im Nachgang erfragt werden müssen. Sie müssen normalerweise unaufgefordert von der Regierung vorgelegt werden. Das ist die Empfehlung für das nächste Mal, wenn angenommen wird, dass wir noch einmal eine Katastrophe infektionsschutzrechtlicher Art haben.

Ich wünsche mir von der Justiz mehr Resilienz gegen Feindbildrhetorik. Mir liegt ein Urteil des Landgerichts Osnabrück vor. Da ging es um die Bestrafung von einigen Leuten, die sich an kommunale Abgeordnete gewandt haben: Wir stellen euch jetzt Folgendes vor. Ihr könnt nicht hinterher sagen, ihr hättet es nicht gewusst. – Das wurde als Nötigung ausgelegt. In dem Urteil steht zehnmal das Wort „Corona-Leugner“. Das darf in einem Gerichtsurteil nicht passieren. Ich erwarte von Richterinnen und Richtern professionelle kritische Distanz. Was schon gar nicht geht, aber leider in Rheinland-Pfalz passiert ist: 2022 bietet die Justizverwaltung eine Richterfortbildung mit dem Titel „Corona-Leugner und Reichsbürger – Verschwörungstheorien als Herausforderung für die Justiz“ an. Da ist das ganze Framing schon gesetzt.

Einen ganz wichtigen Wunsch habe ich, da gehe ich noch etwas weiter als Herr Kollege Ogorek: Kinder sollten von kollektiven Infektionsschutzmaßnahmen in Zukunft komplett ausgenommen werden. Kinder sind keine Infektionstreiber. Deswegen bitte keine Schulschließungen mehr, keine Maskenpflicht für Kinder mehr, keine Testpflicht für Kinder mehr, auch Spielplätze bitte nicht mehr schließen. Unter dem, was man jungen Menschen angetan hat, leiden die bis heute. Gestern war bei „DocCheck News“ noch einmal ein Bericht über die COPSY-Studie, wie schlecht es den jungen Menschen gegangen ist.

Natürlich brauchen wir – das habe ich nicht in der Präsentation – Wahrhaftigkeit in der Kommunikation. Es geht nicht, dass der Bundesgesundheitsminister Fremdschutz proklamiert und hinterher einräumen muss, dass das nie beabsichtigt war. Es geht nicht, dass ein RKI-Präsident genau weiß, dass ein PCR-Test keine Infektion nachweist, aber jeden PCR-Test als Infektion verkauft. Diese Wahrhaftigkeit wünsche ich mir für jedes Politikfeld, insbesondere für das Politikfeld des Infektionsschutzes.

Vorsitzender: Vielen Dank. – Ich habe zwei, drei Anmerkungen, zum einen noch einmal den Appell an die Zuschauer auf der Zuschauertribüne. Ich kann zwar nicht alles sehen, aber wir haben dort oben auch Personen, die aufpassen. Missfallens- und Beifallsäußerungen sind zu unterlassen. Das können Sie außerhalb des Plenarsaals, in der Pause oder an den Infoständen machen, aber nicht im Plenarsaal, wenn wir mit Sachverständigen sprechen. Zum anderen nehmen wir alles zur Kenntnis. Es wird ein Wortprotokoll geführt. Wir werden natürlich in erster Linie die Dinge wägen, die uns in Hessen und die erste und zweite Gewalt betreffen. Zur dritten Gewalt können und wollen wir uns natürlich nicht äußern, aber auch das haben wir natürlich zur Kenntnis genommen.

Im Fußball gibt es bei gewissen Spielen einen Videobeweis. Ich habe das recherchieren lassen: Herr Prof. Ogorek, ich entschuldige mich. Mir wurden zwei Fehlinformationen gegeben. Sie haben noch keine schriftliche Information eingereicht. Insofern konnten Sie auch nicht alles

wiedergeben, was mir mitgeteilt wurde. Ich möchte das der Ordnung halber mitteilen, da ich das vorhin entsprechend gesagt habe. Es war, wie ich hoffe, charmant vorgetragen, aber dennoch hatte ich dies gesagt, und das war nicht richtig. Das war eine Fehlinformation, die mir zugetragen wurde. Ich weise ausdrücklich darauf hin und bitte um Nachsicht.

Frau Prof. **Dr. Andrea Kießling**: Es soll heute um die Rechtmäßigkeit der Corona-Maßnahmen gehen. Ich habe schon letzte Woche eine schriftliche Stellungnahme eingereicht; ich werde das nicht alles komplett wiederholen.

Ich möchte die Flughöhe etwas erhöhen und mehr von oben draufschauen, weil ich glaube: Wir können gar nicht im Nachhinein alle Maßnahmen wirklich auf ihre Rechtmäßigkeit hin bewerten, weil wir dann immer genau schauen müssten: Wie war das Infektionsgeschehen damals? Welche anderen Maßnahmen wurden gleichzeitig ergriffen? Das kann man nachträglich gar nicht mehr machen, das heißt, man kann eher relativ abstrakte Erwägungen anstellen. Man kann zurückschauen, aber mir geht es vor allem darum, dass man nach vorne schaut und sich überlegt: Was muss man vielleicht für die nächste Pandemie ändern?

Ich möchte vorab sagen: Was sind eigentlich die Ziele so einer Aufarbeitung? Wer ist wofür zuständig? Das haben Sie gerade auch aufgegriffen, Herr Vorsitzender, bei der Frage, was man sich überhaupt an der Stelle anschauen kann; die Gerichte zum Beispiel vielleicht nicht. Wir haben die Gesetzgebungskompetenz des Bundes bzw. die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz. Der Bund hat aber das Infektionsschutzgesetz erlassen, das heißt, die Länder können gar keine eigenen Gesetze erlassen, die Dinge enthalten, die das Infektionsschutzgesetz schon regeln wollte. (Folie 3)

Die Aufarbeitung macht auch nicht Hessen allein, sondern wir haben auf Bundesebene gerade die Corona-Enquetekommission. Als Transparenzhinweis: Ich bin dauerhaftes Mitglied dieser Kommission. Ich sitze normalerweise, wie gestern zum Beispiel, auf der anderen Seite und befrage selbst die Sachverständigen. Ich freue mich, dass ich heute einmal auf dieser Seite stehe. Die Länder haben zum Teil auch Enquetekommissionen oder Untersuchungsausschüsse wie Hessen; manche Bundesländer haben auch beide gleichzeitig. Manches ist schon abgeschlossen, manches läuft oder läuft jetzt auch erst an. Die Frage ist eigentlich: Wer arbeitet was auf? Werden diese Erkenntnisse irgendwann auch mal zusammengeführt oder abgeglichen?

Zu der Frage, was sich ein Land wie Hessen speziell anschauen kann. Sie können nicht das Infektionsschutzgesetz ändern; Sie können vielleicht über den Bundesrat darauf hinwirken, dass etwas gemacht wird. Das ist etwas, was der Bund machen muss. Die Ampelkoalition wollte schon Lehren aus der Pandemie ziehen, hat das Gesetz dann aber doch nicht reformiert. Die neue Koalition sieht diesen politischen Reformbedarf. Ich hoffe sehr, dass auch diese Kommission des Bundestags dazu führt, dass das Gesetz tatsächlich geändert wird.

Was in der ganzen Diskussion eigentlich nie und auch in der Rechtswissenschaft eher weniger eine Rolle spielt, sind Landesgesetze. Herr Ogorek hatte schon das Gesetz angesprochen, mit dem man in Hessen – in anderen Bundesländern gab es das zum Teil auch – dieses Verfahren

rund um den Erlass der Corona-Verordnungen regeln wollte. Inwiefern werden die Parlamente einbezogen? Macht man diese verordnungsvertretenden Parlamentsgesetze an der Stelle, an der es sonst eigentlich eine Verordnung gibt? Das kann man sich im Nachhinein sicher noch einmal anschauen.

Alle Bundesländer sind für ihren Öffentlichen Gesundheitsdienst und auch für den Katastrophenschutz zuständig. Es gibt jeweils Gesetze mit vergleichbaren Namen – Katastrophenschutzgesetze oder eben Gesetze über den Öffentlichen Gesundheitsdienst –, die zum Teil relativ alt sind. Das ÖGD-Gesetz in Hessen ist, glaube ich, von 2007 und wurde natürlich punktuell angepasst. Da könnte man zum Beispiel überlegen, ob man regelt, dass der Pandemieplan – – Ich fand einen von 2007. Gibt es gar keinen neuen? Den könnte man vielleicht überarbeiten. Das ist weniger eine juristische Frage, als dass man dem auch eine Grundlage gibt, dass nicht nur die Gesundheitsämter auf lokaler Ebene solche Pläne bereithalten – eine solche Regelung haben wir –, sondern dass man auch den hessischen Pandemieplan gesetzlich verankert. Man sollte auch darüber nachdenken, dass man solche Gesetze miteinander verzahnt, also das Katastrophenschutzrecht zum Beispiel mit dem ÖGD-Gesetz, oder dass man noch weiter in Gesundheitskrisen denkt – das müsste eher wieder der Bund machen – und Gesetze vielleicht verzahnt. Damit beschäftigt sich zum Teil auch schon die Enquetekommission.

Ich werde aus Zeitgründen, aber auch gar nicht tief ins Detail gehen, weil ich glaube, dass das ab einem gewissen Punkt einfach nicht mehr weiterhilft. Ich habe versucht, Ihnen ganz kurz überblicksartig zu visualisieren, wer überhaupt in der Corona-Pandemie über was entschieden hat. Das sind drei Säulen, die wir im Infektionsschutzgesetz haben; ich werde gleich nur über diese mittlere Säule sprechen. Man hat das Gesetz schon relativ früh während der Pandemie angepasst. Es gibt vorne in § 5 eine Regelung, dass das Bundesgesundheitsministerium von Gesetzen, die es schon gibt, abweichen kann, zum Teil einfach durch Rechtsverordnungen. (Folie 6)

Es gibt auch Regelungen, die nur der Bund durch Verordnungen für Einreisebeschränkungen treffen kann. Vielleicht erinnern Sie sich: Wenn Sie aus dem Ausland wiederkamen, mussten Sie sich auch testen oder in Quarantäne begeben. Das Herzstück möchte ich mir kurz anschauen: die Bekämpfungsmaßnahmen, bei denen die Bundesländer koordiniert durch die Ministerpräsidentenkonferenz selbst entschieden haben, welche Maßnahmen es am Ende sind. Das Infektionsschutzgesetz ist zwar ein Bundesgesetz, aber an der Stelle wird es durch die Länder ausgeführt. Ob wirklich die Schulen geschlossen waren oder die Maskenpflicht galt, hat Hessen selbst entschieden und nicht der Bund.

Ich habe hier oben einen Zeitstrahl. Es geht nicht darum, dass man jeden Monat erkennt, sondern ich möchte Ihnen zeigen, wie sich die Verantwortungsteilung im Laufe der Zeit verschoben hat. Auf der Folie steht „zwischen Exekutive und Legislative“, aber gemeint ist vor allem zwischen Bund und Ländern. Es gibt eben unterschiedliche Modelle der Pandemiesteuerung; das habe ich auch in meiner Stellungnahme ausführlicher beschrieben. (Folie 7)

Es gibt immer noch im Gesetz die Generalklausel – das ist dieser blaue Balken –, nämlich die Regelung, die wir auch im Polizeirecht haben, in der im Prinzip nur steht: Man kann die notwendigen Maßnahmen treffen. – Es wird gar nicht gesagt, welche Maßnahmen. Wenn ich die

Pandemiebekämpfung – so war es bis zum Herbst 2020 – darüber steuere, entscheiden nur die Länder; der Bund liefert im Prinzip nur die Rechtsgrundlage.

Dann hat man im November 2020 § 28a, den Herr Ogorek schon erwähnt hatte, neu eingeführt. Der enthält einen Katalog von ganz vielen Maßnahmen. Man hat das daran geknüpft, dass der Bundestag die epidemische Lage von nationaler Tragweite feststellt. Der Bundestag musste also einen Beschluss fassen; erst dann konnten die Länder diese Vorschrift anwenden. Es wurden ein paar Schwellenwerte und auch Maßnahmen im Gesetz genannt, aber im Prinzip war immer noch vergleichsweise offen, welche Maßnahmen überhaupt getroffen werden. In der Phase waren es doch meistens alle, die im Gesetz standen. Das galt bis November 2021, bis die Ampel im Bund regiert hat. Zwischendurch gab es noch zwei bis drei Monate lang die sogenannte Bundesnotbremse, bei der nur der Bund gesteuert hat, weil er unmittelbar durch das Gesetz die Maßnahmen vorgegeben hat. Da konnten die Länder gar nichts mehr ausführen, sondern es galt einfach, weil es in diesem Bundesgesetz stand. Das ist auch eine Möglichkeit, durch eine Pandemie zu kommen. Der Bund hat die Gesetzgebungskompetenz, aber empfehlen würde ich das auf keinen Fall.

Dann hat sich die Ampel überlegt, diese Voraussetzung mit dem Bundestagsbeschluss, mit dieser epidemischen Lage, abzuschaffen. Das steht vom Wortlaut her zwar immer noch im Gesetz, aber wir ändern einfach ein bisschen die Vorschrift und schreiben wieder Maßnahmen hinein, also einen Katalog, reduzieren den Katalog allerdings ganz stark, was heißt, dass die Länder das zwar ausführen müssen, aber wenn der Katalog ganz stark reduziert ist, sind ihnen manche Instrumente genommen. Vielleicht wollte man eine Maßnahme in dem Bundesland eigentlich haben, aber das ging gar nicht, weil sie gar nicht mehr im Gesetz stand. Das heißt, da hat der Bund sehr viel dadurch gesteuert und vor allem diese Regelung immer für sechs Monate befristet; deswegen geht dieser Zeitstrahl auch weiter. Man musste nach sechs Monaten wieder ein Gesetzgebungsverfahren machen; dann wurde dieser Katalog wieder angepasst. Auch das würde ich nicht empfehlen, sondern man braucht einen Mittelweg, dass eben im Gesetz sehr viel steht, aber noch nicht durch den Bund selbst vorgegeben wird, was gilt, sodass man wirklich einen Rahmen hat. Zwischendurch hatten wir noch Maskenpflicht im Fernverkehr und so etwas, was der Bund selbst vorgegeben hat.

Wie ist die aktuelle Rechtslage? Auch das nur ganz grob: Dass das Bundesgesundheitsministerium von Gesetzen abweichen darf, steht immer noch im Gesetz. Das ist auch nicht auf Corona beschränkt. Auch die epidemische Lage von nationaler Tragweite wird dort noch erwähnt. § 28a, der vorhin schon erwähnt wurde, steht noch im Gesetz, ist aber auf Corona beschränkt. Wir könnten den noch anwenden, aber dann müsste noch einmal Corona ausbrechen, und man müsste die Notwendigkeit sehen. Die Einreisebeschränkungen stehen auch noch im Gesetz, sind aber nicht mehr anwendbar, weil ganz unten in der Vorschrift steht: Das gilt alles nur bis April 2023. – Das ist also auch eine komische Regelung, dass man diesen Absatz nicht einfach streicht, sondern das Datum in die Vorschrift selbst einfügt. (Folie 9)

Wir haben im Prinzip ein Gesetz, in dem noch ganz viel steht, was man gar nicht mehr richtig anwenden kann. Eigentlich haben wir jetzt die Rechtslage, dass es nur noch diese Generalklausel und auch noch § 28a gibt, der aber auf Corona beschränkt ist. Das heißt, wir haben nur noch die

Generalklausel. Wenn die nächste Pandemie kommt, würde man wieder alles über die Generalklausel steuern müssen, jedenfalls bis der Bund das Gesetz anpasst. Das würde heißen – wenn wir an Bund und Länder denken –, dass also letztlich die Länder das komplett selbst entscheiden und der Bund an der Stelle nichts vorgegeben würde. (Folie 10)

Es ist umstritten, ob man das überhaupt so lassen kann. Die Literatur hat schon ganz früh 2020 gesagt: Das kann man nicht lange so machen. In dem Moment, in dem man vorhersehen kann, worum es bei solchen Maßnahmen eigentlich geht, muss man das Gesetz ändern. Deswegen müsste man bei einer neuen Pandemie – das ist meine Meinung – das Infektionsschutzgesetz auf jeden Fall anpassen. Das hören wir zum Beispiel in der Enquetekommission des Bundes regelmäßig von den eingeladenen Sachverständigen: Man kann das nicht so lassen. Man muss da nicht nur ein bisschen aufräumen, sondern auch neue Regelungen schaffen, damit man bei der nächsten Pandemie vorbereitet ist.

Die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts gehen manchmal ein bisschen unter, habe ich das Gefühl; die nimmt man nicht so richtig wahr. Das Bundesverwaltungsgericht hat mittlerweile mehrfach über Situationen entschieden, wie sie noch 2020 waren, bevor man das Gesetz angepasst hatte. Es hat gesagt: Ja, damals durfte man die Generalklausel anwenden. Das ist vielleicht auch gar nicht so streitig. Es geht aber auch davon aus, dass immer eine Kodifikationsreife vorliegen muss, dass ich also das Gesetz eigentlich erst ändern kann, wenn ich den Erreger kenne; vorher geht es eigentlich gar nicht.

Dem möchte ich doch nachdrücklich widersprechen: Man kann das regeln. Man kann vom Erreger und von der Krankheit abstrahieren. Man muss bei den Maßnahmen, wenn man sie ins Gesetz schreibt, das eine oder andere vielleicht ein bisschen allgemeiner fassen, also nicht „Maskenpflicht“, sondern „Schutzkleidungspflicht“, weil man vielleicht bei einem anderen Erreger in bestimmten Situationen Handschuhe tragen muss oder so etwas. Man kann das aber machen. Sie haben es erwähnt: Ich habe versucht, einen Vorschlag zu machen. Ich will überhaupt nicht sagen, dass es nur so geht. Es gibt ganz viele verschiedene Möglichkeiten, wie man das regeln kann, aber es ist nicht so, dass man es nicht regeln kann. (Folie 11)

Deswegen wäre die Alternative, die ich wie ganz viele andere auch vorschlagen würde: Man sollte das Infektionsschutzgesetz ändern. Vielleicht kann Hessen über den Bundesrat darauf einwirken. So ein Gesetz hat mehrere Funktionen; das möchte ich an dieser Stelle noch einmal betonen, weil ich auch da das Gefühl habe, dass in der öffentlichen Diskussion manchmal Dinge ein bisschen unter den Tisch fallen. Natürlich sind solche Ermächtigungsgrundlagen Befugnisnormen, wie der Name es schon sagt, Ermächtigungen für die Exekutive oder eben konkret im Infektionsschutzgesetz, wie es konstruiert ist, für die Landesregierung, dass Maßnahmen ergriffen werden dürfen. Ja, das ermächtigt dazu; es ermächtigt zu Grundrechtseingriffen.

Ich würde gerne mit einer Partei, die nicht mehr im Bundestag vertreten ist, sagen: Es begrenzt aber auch, was die Exekutive machen darf. Wenn der Gesetzgeber von 20 denkbaren Maßnahmen – das ist eine gegriffene Zahl –, die wir uns vorstellen können, nur 16 ins Gesetz schreibt, darf ich die anderen vier nicht ergreifen, denn sonst hätte er sie ins Gesetz geschrieben. Das hat auch begrenzende Funktionen. Ich kann bei Schulschließungen eine ganz hohe Eingriffsschwelle

hineinschreiben. Ich würde sie auch gar nicht ausschließen. Mir hat mal ein Mediziner gesagt: Bei der Vogelgrippe könnte das in die Richtung gehen, dass die Kinder die Risikogruppe sind. Wollen wir dann auch sagen „Nein, Schulen schließen wir auf gar keinen Fall“? All das kann ich in das Gesetz abstrakt hineinschreiben. Je nach Gefahr des Erregers sind Schulschließungen in unterschiedlichen Konstellationen zulässig. Das geht, das kann man machen. Man begrenzt dadurch auch, was die Exekutive darf, und steuert vor allem. Die Generalklausel, die wir jetzt haben, steuert im Prinzip gar nichts. Ich kann immer sagen „über den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz“, aber das ist nichts, was wirklich vorhersehbar steuert.

Wir hätten durch ein Gesetz auch Rechtssicherheit für die Praxis. Mir haben schon Behörden gesagt: Wir wissen gar nicht, was wir bevorraten sollen, wie wir uns vorbereiten sollen. Ich bekomme nur Geld, wenn irgendwo im Gesetz steht, dass ich das machen muss. Alles andere würden wir freiwillig machen, und dafür haben wir gar nicht die Ressourcen.

Wir hätten auch Transparenz für die Bevölkerung. Natürlich kann ich nicht hineinschauen und lesen: Bei der Vogelgrippe passiert genau das. – Ich kann aber zum Beispiel sehen, wie ich es gerade bei den Schulschließungen meinte: Das geht nur in einer ganz bestimmten Konstellation. Wenn es dann doch so wie bei Corona ist, ginge das vielleicht gar nicht. Das haben wir jetzt nicht; wir haben nur diese Generalklausel. Deswegen plädiere ich ganz stark dafür, das Gesetz wirklich zu reformieren – auch wenn ich vielleicht an der Stelle nicht komplett zu dem Publikum spreche, das das nachher wirklich sofort umsetzen kann. Vielleicht kann man das aber, wie gesagt, über den Bundesrat machen.

Da unten sehen Sie noch einmal das vorhin schon erwähnte Buch. Ich habe das mal versucht. Wie gesagt, das ist nur ein Vorschlag. Es gibt eben Regelungsmöglichkeiten. Es ist nicht so, dass von vornherein ausgeschlossen ist, dass man das macht. (Folie 12)

Frau Dr. Jessica Hamed: Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Mitglieder des Ausschusses, sehr geehrte Damen und Herren! Vielen Dank für die Einladung. Meine Ausführungen beruhen auf konkreter anwaltlicher Praxis. Ich bin hier in Wiesbaden Anwältin und habe seit Beginn der Corona-Pandemie bundesweit zahlreiche verfassungsrechtliche, verwaltungsrechtliche sowie strafrechtliche Verfahren mit Bezug zur Corona-Rechtssetzung geführt. Im Mittelpunkt meiner Tätigkeit standen dabei Normkontrollverfahren, das heißt, das waren diejenigen Verfahren – auch hier in Hessen; das war eine meiner ersten Klagen Ende März 2020 –, die sich mit den verschiedenen Corona-Maßnahmen beschäftigt bzw. diese beanstandet haben, die zum Teil – das muss ich nicht weiter ausführen – sehr tief in die Freiheitsräume der Bürgerinnen und Bürger eingegriffen haben. Ziel dieser Verfahren war es, gerichtlich klären zu lassen, ob die jeweilige Maßnahme im Einklang mit dem Grundgesetz steht. Es war uns auch ein Bedürfnis, diese Fragen bzw. diesen beispiellosen Ausnahmezustand einer gerichtlichen Klärung zuzuführen.

Über den individuellen Rechtsschutz hinaus ging es meiner Mandantschaft allerdings auch um Folgendes. Das ist auch ein Punkt, den Herr Prof. Ogorek schon angesprochen hat. Ich freue mich sehr, denn viele Punkte, die Sie angesprochen haben, habe ich letzte Woche in der

schriftlichen Stellungnahme auch aufgegriffen. Darauf kann ich verweisen und fühle mich ein Stück weit bestärkt, weil Sie das auch gesagt haben. Uns ging es darum, eben durch diese Verfahren Transparenz der rechtlichen und tatsächlichen Entscheidungsgrundlage des Staates zu schaffen. Wir wollten auch gerne einen evidenzbasierten öffentlichen Diskurs anschieben. Das ist natürlich ein großes Ziel. Sie wissen alle, wie es damals war: Kritik wurde gerade zur Anfangszeit wenig goutiert. Vor dem Hintergrund haben meine Mandantinnen und Mandanten und ich uns entschieden, dass wir die Schriftsätze unserer Verfahren, die teilweise über 100 bis 200 Seiten hatten, frei zugänglich und öffentlich einsehbar gemacht haben. Das hatte auch den Hintergrund – Frau Kollegin Kießling hat es schon angesprochen – des Rückblicks. Die Retrospektive ist manchmal mit Fehlern behaftet, nach dem Motto: Danach ist man immer schlauer. Das ist so. Genau deswegen haben wir das öffentlich gemacht, denn da ist kein Rückschaufehler drin. Das ist die Erkenntnislage, die wir damals angenommen haben.

Es ist auch eingetreten, was wir befürchtet haben: Wir haben in diesen Schriftsätzen sehr viel das Thema „Nebenfolgen – Stichwort: Kollateralschäden“ adressiert. Es hat sich letztlich schon beim ersten Schriftsatz gezeigt, dass es hier um die Strukturprinzipien des Rechtsstaates geht, die, wenn Sie so wollen, auf jede Krisenlage übertragbar sind und uns immer wieder erneut vor diese Herausforderung stellen: Wie gehen wir mit dem Verhältnis von Sicherheit und Freiheit um? Was ist die Rolle der Gerichte, oder wie nehmen die Gerichte ihre Rolle als Korrektiv staatlicher Macht wahr? Wie weit geht eigentlich die staatliche Schutzpflicht? Das ist etwas, womit Sie sich in diesem Haus natürlich intensiv befassen müssen.

Die Erwartung an die Justiz war hoch, auch unter Krisenbedingungen die hohe Kontrolldichte aufrechtzuerhalten. Es haben sich strukturelle Defizite gezeigt, die meines Erachtens aber behoben werden können. Damit möchte ich jetzt erst einmal zur Befundlage kommen und dann auch ein paar Empfehlungen geben. Ich kann mich kurzfassen, weil einige davon Herr Prof. Ogorek eben auch schon aufgegriffen hat.

Zunächst einmal stellt sich für Sie alle bzw. Sie als Repräsentantinnen und Repräsentanten des Staates die Frage: Was folgt denn eigentlich aus einer Pandemie? Wie muss ich denn reagieren? Zunächst einmal müssen Sie natürlich reagieren. Der Staat muss reagieren. Es gibt Schutzpflichten. Dabei bleibt es aber erst einmal stehen. Es gibt keinen Automatismus. Es gibt kein Wenn-Dann. Daraus folgt kein Naturgesetz, sondern das sind alles politische Entscheidungen. Das sind Entscheidungen, die Sie hier zu treffen haben; auch darauf hat Prof. Ogorek schon hingewiesen. Dieses Recht sollten Sie sich auch nicht nehmen lassen, sondern als diejenigen ausüben, die die direkte demokratische Legitimation haben. (Folie 2)

Diesen Gestaltungsspielraum gilt es auszufüllen. Wie fülle ich den aus? Auch hier gehe ich weiter auf die Pflichten des Staates ein. Zunächst muss der Staat sich einen Überblick verschaffen: Haben wir eine Gefahr, und wenn ja, wie groß ist die Gefahr? Was beinhaltet die Gefahr? Das heißt, ich brauche eine möglichst breite Tatsachengrundlage. Das ist natürlich zu Beginn einer Pandemie schwieriger. Die entwickelt sich quasi sekundlich, wenn Sie so wollen. Der Staat muss am Ball bleiben, muss die Tatsachengrundlagen nachverfolgen, muss aber auch selbst dafür Sorge tragen, dass sich die Datenlage verbessert. Der Staat hat glücklicherweise viele

Instrumentarien, Maßnahmen zum Beispiel wissenschaftlich begleiten zu lassen usw. Man steht nicht wie das Kaninchen vor der Schlange, sondern Sie haben alle Instrumente, die Sie brauchen, um mit so einer Herausforderung umzugehen.

Problematisch ist, wenn der Staat die Datenverbesserung nicht macht. Dann kommt es zu einem selbst verschuldeten Unwissen. Die Gerichte haben es immer wieder angemahnt, insbesondere was die etwas verbesserungswürdige Evaluation anbelangt: Das muss besser werden. – Es sind daraus keine Konsequenzen erfolgt. Das kann sich aber auch einmal ändern, und das muss sich meines Erachtens auch ändern. Das heißt, hier ist der Staat dazu berufen, dafür Sorge zu tragen, auch die Maßnahmen zu evaluieren; dazu wird sicherlich Herr Prof. Huster im Anschluss noch etwas sagen, denn mit der Evaluation der Maßnahmen war es nicht so einfach. Das lag eben auch daran, dass – das kann man auf Landesebene genauso wie auf Bundesebene machen, aber viel mehr auf Landesebene – man die getroffenen Maßnahmen auch entsprechend evaluiert.

Ein ganz wichtiger Punkt ist meines Erachtens etwas zu kurz gekommen; darauf werde ich auch noch bei den Empfehlungen zu sprechen kommen: Alle betroffenen Rechtsgüter sind gegeneinander abzuwägen. Das heißt, der Gesundheitsschutz ist nicht absolut gesetzt; das wissen Sie alle – Stichwort: Straßenverkehr. Ich kann noch mehr Beispiele nennen: Der ist nicht absolut. Das geht in einer freiheitlichen Demokratie auch nicht. Das heißt, ich muss dem zum Beispiel Schulschließung, das Recht auf Bildung, aber auch häusliche Gewalt, psychische Entwicklung etc. gegenüberstellen.

Ich hatte seinerzeit in der „Frankfurter Rundschau“ auch im März 2020 – in Anführungszeichen – eingefordert, wie man das als kleine Rechtsanwältin kann, dass man einen interdisziplinären Arbeitskreis schafft, der eben all das macht, was Sie jetzt in diesem Hause machen, wofür ich sehr dankbar bin: von Beginn an diese verschiedenen Professionen zusammenzubringen, um eben nicht aus dem Blick zu verlieren, was es für Nebenfolgen und Kollateralschäden gibt.

Kurz zu den zentralen Befunden. Den ersten kann ich knapp halten, weil wir davon schon etwas gehört haben. Die Evaluationsbegleitung war nicht so, wie sie hätte sein können. Das heißt, der Staat hat oft überhastet, reaktiv und wenig vorausschauend reagiert. Zum Beispiel im Sommer 2020 gab es wie beim Virusgeschehen im Sommer immer eine Infektionsentspannung. Ich hatte bei Gerichten darauf gedrungen, ein sogenanntes Musterverfahren durchzuführen, um in die Sachverständigenanhörung hineinzugehen usw. – ahnend, dass wir im Winter dieselben Fragen wieder aufzuwerfen haben. Das ist leider nicht passiert. Auch der Staat ist sozusagen immer wieder ein bisschen hinterhergehoppelt und hat hektisch Verordnungen erlassen. Sie haben es gesagt: 100 Verordnungen in Schleswig-Holstein. Da ein bisschen mehr Ruhe hineinzubringen, wäre gut gewesen. (Folie 3)

Das Zweite ist auch schon angesprochen worden. Der praktische Zugang zum Rechtsschutz war schwer. Bei Normkontrollen gibt es einen Anwaltszwang. Der Anwalt oder die Anwältin kostet; das ist das eine. Dazu gibt es das Kostenrisiko, weil natürlich auch ein Verfahren etwas kostet. Das bedeutet, dass effektiver Rechtsschutz für diejenigen besteht, die ihn sich leisten können. Das hat sich auch in den Gerichtsentscheidungen gezeigt. Letztlich wurde dort im Wesentlichen

die Perspektive derjenigen behandelt. Soziale Betroffenheiten wie zum Beispiel Menschen ohne Wohnung, Geflüchtete usw. hatten im Prinzip gar keinen Raum. Gerichte entscheiden, was an sie herangetragen wird; das ist klar. Hier sollte effektiver Rechtsschutz eben nicht vom Geldbeutel abhängen.

Auf das Nächste hat Herr Prof. Schwab hingewiesen. Das ist nichts, was Sie hier entscheiden können; ich will Sie aber für dieses Thema sensibilisieren. Das Robert Koch-Institut hat – daran ist auch nichts zu erinnern – im Infektionsschutzgesetz eine hervorgehobene Rolle. Das ist auch nachvollziehbar. Das Problem ist, was daraus geworden ist, nämlich dass Gerichte im Wesentlichen das Robert Koch-Institut als objektiven Sachverständigen betrachtet haben. Das war ein Problem, weil konkurrierende Erkenntnisse so ein bisschen herabgestuft worden sind. Dem sollte entgegengewirkt werden, denn eine Monopolisierung eines Erkenntnisses ist gerade in Situationen, die mit viel Ungewissheit behaftet sind, sehr schwierig – insbesondere vor dem Hintergrund, dass das RKI eine weisungsabhängige Behörde ist; das darf man nicht vergessen. Ich möchte nicht weiter darauf eingehen. Das wäre in Zukunft zum Beispiel durch eine schnelle Durchführung von Sachverständigenanhörungen, durchaus auch hier in Ihrem Hause, möglich. Das müsste nicht bei Gerichten sein, denn auch Sie müssen sich ja einen Eindruck, eine Ansicht verschaffen, zu einer Meinung kommen. Sie sind nicht Expertinnen und Experten für alle Themen, sondern brauchen genauso wie die Gerichte Sachverstand, den Sie sich hinzuziehen.

Auf den letzten Punkt möchte ich noch einmal gesondert eingehen; mal schauen, ob ich das hinbekomme. Ich möchte auf die 2G-Maßnahme zu sprechen kommen. Sie verzeihen mir, dass ich es etwas pointiert „als Tiefpunkt entgrenzter staatlicher Macht“ ausgedrückt habe. Ich möchte das gerne erklären: Dadurch hat eine staatlich anvisierte, also gezielte Ausgrenzung eines Teils der Bevölkerung stattgefunden, nämlich sogenannter Ungeimpfter, also Menschen, die das Impfangebot abgelehnt haben. Warum ist das problematisch? Selbst wenn es so wäre, dass tatsächlich von Menschen, die sich nicht impfen lassen wollen – – Ich bin keine Medizinerin, ich gehe nicht tief darauf ein, aber selbst, wenn das so wäre, stellte sich doch die Frage: Wie ist das denn mit dem, was das Bundesverfassungsgericht einst definiert hat, nämlich mit dem menschenwürdigen Existenzminimum als Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben? Das ist damit letztlich aufgehoben worden. (Folie 4)

Kurz zum gerichtlichen Umgang mit den Argumenten und den Zielen, die der Staat mit 2G gesetzt hat. Zum einen war seit dem Sommer 2021 bekannt – das wird Herr Prof. Drosten vermutlich gestern auch ausgeführt haben, das hat er nämlich seinerzeit schon –, dass das Impfgeschehen alle betrifft. Das ist eine Pandemie, sprich: Das betrifft jeden und jede. Auch geimpfte Menschen haben im relevanten Umfang zum Infektionsgeschehen beigetragen. Das Problem war, dass gerichtlicherseits das Narrativ der Pandemie der Ungeimpften übernommen worden ist. Ich habe damals schon daran erinnert: Ich habe ein Problem darin gesehen, dass 2G eine Scheinsicherheit vermittelt, nach dem Motto: Wenn ich als vielleicht älterer Mensch mit anderen Geimpften zusammen bin, kann ich mich nicht anstecken. – Das ist natürlich hochproblematisch gewesen, weil es so leider nicht war, mit möglicherweise entsprechend schlechtem Ausgang.

Das zweite juristische Argument ist ganz interessant, dass nämlich, wer nicht geimpft ist, ein höheres Risiko für einen schweren Verlauf hat. Angenommen, das wäre so, müsste man nach Alter differenzieren. Das hat man auch später bei der Diskussion der allgemeinen Impfpflicht gesehen, dass man dazu übergegangen ist, sie eher auf Altersgruppen zu beziehen. Das Argument ist Fremdschutz durch Selbstschutz. Damit geht eine Aufgabe des Solidarsystems einher, wenn man es konsequent zu Ende denkt. Dann fange ich an zu kategorisieren: Welcher Mensch birgt welches Gesundheitsrisiko in sich und belastet damit einerseits die gesundheitlichen Kapazitäten und andererseits auch wirtschaftlich das Gesundheitssystem? Das machen wir normalerweise nicht, was möglicherweise auch nicht mit dem Sozialstaatsprinzip in Einklang zu bringen ist. Dahinter mache ich ein Fragezeichen. Zumindest aber sollte gesamtgesellschaftlich diskutiert werden, ob wir damit wirklich anfangen wollen. Wollen wir sagen, Übergewicht, Alkohol, Rauchen etc. pp. sind alles Dinge, nach denen wir Menschen kategorisieren wollen, indem wir sagen „Schütze dich selbst, sonst belastest du die Krankenhäuser“? Das soll ein Gedanke dazu sein.

Der letzte Punkt hierzu; dann komme ich auch zu den Empfehlungen. Mit der 2G-Maßnahme war das Ziel verbunden, Menschen zur Impfung zu animieren. Das hat zum Teil auch gut geklappt. Nur stellt sich dann die Frage: Ist das noch eine freie Impfentscheidung? Ich meine nein. Ich meine, die Konsequenz hätte sein müssen, dass man das gerichtlicherseits dann auch so auslegt und die strengen Prüfmaßstäbe anlegt, die man an eine Impfpflicht anlegen würde, denn die Alternativen waren an der Stelle überschaubar.

Ich habe diesen Punkt herausgegriffen, weil er für viele Menschen von großer Bedeutung war. Mir ist klar, dass das auch ein Punkt ist, der zu vielen Debatten und zu Anfeindungen in der Gesellschaft geführt hat. Ich glaube aber, mit dem Abstand, den wir jetzt haben, müssen wir uns dem Thema und auch diesen Menschen zuwenden, die ein Ohnmachtserlebnis hatten. Das ist so. Das kann man richtig finden, das kann man falsch finden, aber es hat stattgefunden. Deswegen ist es gut, dass Sie sich so viel Zeit nehmen, sich mit diesen Themen zu beschäftigen.

Ich möchte Sie aber nicht entlassen, ohne Empfehlungen zu geben, denn man lernt aus allem. Man lernt aus Fehlern. Man sollte auch lernen und nicht die Augen davor verschließen. Herr Ogorek, Sie hatten es auch schon gesagt, und ich habe es ausführlich in meiner Stellungnahme dargelegt: Evaluations- und Dokumentationspflicht. Natürlich gibt es bereits jetzt eine Aktenführungspflicht; das folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip. Natürlich müssen Akten geführt werden; das ist nichts Neues. Es geht aber darum, zu zeigen, wie eine Akte geführt werden soll. Mein Vorschlag wäre, dass man speziell für solche Krisensituationen standardisierte Mappen macht, in denen man Kriterien festlegen könnte; Sie hatten es ausgeführt, Herr Ogorek. Dann ist klar: So wird die Akte geführt. – Ich hatte zum Beispiel in Bayern das Erlebnis – darüber hat die „Süddeutsche Zeitung“ berichtet, dass es keine Akte gab. Wir hatten ein Verfahren. Das Gericht wollte die Akte heranziehen, und die Stellungnahme des Landes war: Es gibt keine. – Das darf es nicht geben. Nach dem Rechtsstaatsprinzip muss jedes behördliche Handeln nachvollziehbar sein. Deswegen würde ich vorschlagen, dass Sie sich für das Land Hessen verbindliche Vorgaben für Aktenführungen überlegen, denn in der Folge müssen Gerichte diese Maßnahmen überprüfen. Das gilt nicht nur für Corona, das gilt letztlich für alles, was der Staat macht. (Folie 5)

Der zweite Punkt ist der Ausbau von Musterverfahren. Auch dazu hat Herr Ogorek schon etwas gesagt; in meiner schriftlichen Stellungnahme finden Sie auch etwas dazu. Die Instrumentarien sind da. Natürlich können Sie hier nicht auf die Justiz einwirken. Bitte tun Sie das auch nicht. Das ist nicht, was Sie machen sollen, aber man kann natürlich für dieses Instrument sensibilisieren. Man kann durchaus in einen Dialog treten, das geht. Zum Teil wurde das auch gemacht, allerdings im Nachgang. In Bayern war das standardmäßig so. Auch in Rheinland-Pfalz ist das so abgelaufen. Da wurde ein Verfahren entschieden und eine Grundsatzentscheidung getroffen. Diese Möglichkeit sollte während der Krisensituation genutzt werden, was ich schon gesagt habe, um nicht immer der Erkenntnislage hinterherzuhecheln und nachträglich alles zu klären, denn gerade in einer Krisensituation gilt es. Ich vergleiche das immer ein bisschen mit dem Ehevertrag: Wenn Ihre Ehe gut läuft, brauchen Sie den nicht. Wenn Ihre Ehe scheitert, kommt es darauf an. So ähnlich ist es mit dem Grundgesetz auch, wenn Sie mir diese Zuspitzung gestatten.

Rechtsschutzbarrieren abbauen; dazu habe ich schon etwas gesagt. Wir hatten Maßnahmen, die meines Erachtens viel klassistisch gewirkt haben. Es ist ein Unterschied, ob Sie in einer kleinen Dreizimmerwohnung mit zwei Kindern leben oder in einem großen Einfamilienhaus, einen guten Bildungshintergrund haben und in der Lage sind, ihre Kinder im Homeschooling zu unterstützen. Das ist nicht immer so. Da hat zum Teil auch ein bisschen die Sensibilität bei Gerichten gefehlt. Wir hatten auch das Stichwort „häusliche Gewalt“ angeführt. Man braucht Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner in der Schule. Das Argument war, man könne sich auch per E-Mail an die Lehrkraft wenden. Das entspricht nicht der Lebensrealität; das wissen wir alle.

Zu Zielklarheit und Zielhierarchie muss ich nicht mehr viel sagen; Herr Ogorek hat es getan. Teilweise kam es zum Zielaustausch: Geht es um die Verhinderung der Überlastung des Gesundheitswesens? Dafür darf man im Prinzip fast alles machen. Oder geht es darum, einzelne Infektionen zu verhindern?

Am Schluss möchte ich Sie dazu ermutigen, Föderalismus als Chance zu begreifen; auch das hat Herr Ogorek schon angesprochen. Haben Sie keine Angst. Ziehen Sie sich nicht zurück, sondern nehmen Sie sich Ihr Recht. Nehmen Sie sich, wofür Sie auch gewählt worden sind. Die Bürgerinnen und Bürger möchten, dass Sie Entscheidungen für sie treffen, und nicht, dass das eine Bund-Länder-Konferenz macht oder es gar Gesetze gibt, die sich selbst umsetzen, die sich selbst vollziehen. Das ist Ihr gutes Recht, und es ist auch Ihre Pflicht. Ich möchte mit diesen Worten schließen und mich nochmals bedanken: Was Sie hier machen, ist von großer Bedeutung für viele Menschen und kann vielleicht wieder ein bisschen Vertrauen zurückgewinnen.

Vorsitzender: Vielen Dank an Sie, Frau Dr. Hamed, und auch an alle anderen Sachverständigen, die sich bereits in dieser Runde geäußert haben. – Ich darf jetzt die Fragerunde freigeben, ich hatte gesagt: nach Fraktionsstärke und in der jeweiligen Runde bis zu drei Fragen.

Abgeordneter **Dirk Bamberger:** Vielen Dank, meine sehr geehrten Damen und Herren, für Ihre Ausführung und für Ihre Unterstützung unserer Arbeit, denn Ziel unserer Tätigkeit ist es ja, vor

allen Dingen in diesem Ausschuss eben genau aus den Stellen Lehren zu ziehen, die uns bei der Vorbereitung auf ähnliche Lagen hilfreich sind, die uns hoffentlich erspart bleiben, aber die wir natürlich auch nicht ausschließen können. Insofern noch einmal herzlichen Dank für Ihre Ausführung.

Herr Prof. Ogorek, an Sie darf ich meine erste Frage richten. Am gestrigen Anhörsungstag wurde seitens der Psychologen und Ökonomen das Petikum vorgetragen, bessere Datengrundlagen während der Krisenzeit zu schaffen, etwa für psychische Gesundheit und individuelle Bildungsverläufe. Das war gestern ein Schwerpunkt. Sie hatten erwähnt, dass sich Eingriffsentscheidungen an Indikatorenbündeln zur Gefahrenerfassung ausrichten sollten. Gegenläufige Belange lassen sich, wie wir gehört haben, jedoch auch gut quantifizieren. Müssen also auch solche empirisch feststellbaren Auswirkungen in das Indikatorenbündel einfließen, um Schutzziele und Eingriffswirkungen für die Abwägung adäquat abzubilden?

Ich darf vielleicht eine weitere Frage an Sie anschließen. Sie haben gerichtliche Pilotverfahren angesprochen. Was muss man dafür bedenken, wenn Gefahrenlagen geografisch ungleich verteilt sind und deshalb auch je nach Aufenthaltsort eine Abwägung zu unterschiedlichen Ergebnissen führen kann?

Frau Prof. Kießling, Sie haben sich zu gefahrenabwehrrechtlichen Generalklauseln geäußert. Nun sind viele Maßnahmenkategorien für künftige Krisen nicht unbedingt vorhersehbar, wenn sie nicht gesundheitlicher Natur sind und deshalb die Erfahrungssätze fehlen, die wir zur Corona-Pandemie haben. Wie müssen wir also nicht nur erregerabstrakte, sondern auch krisenabstrakte Gesetze ausgestalten, damit wir mit Generalklauseln trotzdem zielgerichtet reagieren können?

Abgeordneter **Volker Richter**: Vielen Dank für Ihre Aussagen; die fanden wir sehr interessant. Herr Prof. Dr. Ogorek, an Sie geht meine erste Frage. Mit Ihren Forderungen, die Sie bezüglich der Verhältnismäßigkeitsprüfung gemacht haben, scheinen Sie zu implizieren – korrigieren Sie mich, wenn ich falsch liege –, dass diese während der Corona-Pandemie hinsichtlich der Verordnung nicht stattgefunden hat. Genau deswegen habe ich mich gefragt: Was ergibt sich aus der fehlenden Verhältnismäßigkeitsprüfung, die Sie dargestellt haben, Ihrer Einschätzung nach für die Legitimität der Maßnahmen? Was folgt praktisch daraus, wenn Gerichte ihrer Kontrollpflicht nicht nachkommen? Was bleibt dann für die Betroffenen übrig? Das war die erste Frage.

Die zweite Frage geht an Herrn Prof. Dr. Schwab. Die COVID-Impfstoffe werden am Markt getestet, so hatten Sie es eben stehen. So hat es Jens Spahn am 15.12.2015 gesagt. Diesen Satz hatte ich, ehrlich gesagt, noch gar nicht auf dem Zeiger; der ist mir neu. Kann man denn damit sagen, dass die modRNA-Impfungen, wie wir es immer im Landtag ausgedrückt haben, das größte medizinische Feldexperiment in unserem Land gewesen sind, gerade auch, weil der vermarktete ein anderer war als der zugelassene Impfstoff, wie Sie richtigerweise dargestellt haben? Das war die zweite Frage.

Die dritte Frage geht an Frau Prof. Dr. Kießling. Sie haben in die Zukunft geblickt. Das finde ich ganz wichtig, weil wir schauen müssen, wie wir in Zukunft damit umgehen und die gesetzlichen

Rahmenbedingungen schaffen, damit wir besser damit umgehen als zuletzt. Mir fehlt dabei – dafür habe ich auch noch keine Lösung –, dass die Entscheidungskriterien, die vom Gesetzgeber gewählt werden, nicht willkürlich sind oder von der Politik so gesteuert werden, dass man die Rahmenbedingungen im Prinzip für Grundrechtseinschränkungen ausnutzt. Wie kann man das vermeiden?

Abgeordnete **Kerstin Geis**: Ich habe eine Frage zur Impfpflicht. Menschen meiner Generation sind schluckgeimpft und gegen Pocken geimpft. Das hat dazu geführt, dass wir als poliofrei und als pockenfrei gelten. Wir haben in den 2020er-Jahren auch die Masernimpfpflicht für Kinder eingeführt, die in die Kita gehen, was nach meinem Dafürhalten gut und richtig ist, weil Masern keine Bagatellerkrankung, sondern wirklich eine schwerwiegende Erkrankung sind. Habe ich Ihren Beitrag zur Impfpflicht als Hinweis darauf verstanden, dass man sich kraftvoller und vor allen Dingen schneller der Regelung der Impfpflicht zuwenden muss, wenn ein solches Pandemiegeschehen eintritt, um weitere Maßnahmen zu verhindern oder um diese Debatten zu vermeiden, wie wir sie rund um Corona hatten und in denen wir wirklich abenteuerliche Argumente gehört haben, warum man nicht impfen muss?

Abgeordneter **Jürgen Frömmrich**: Vielen Dank an die Vortragenden. Vielen Dank für die Erkenntnisse, die Sie uns geliefert haben. Ich habe drei Fragen und eine Vorbemerkung. Ich habe immer ein Problem mit solchen Aussagen; daher will ich das vor die Klammer ziehen. Was verfassungsgemäß ist und was nicht verfassungsgemäß ist, entscheiden bei uns die Gerichte und das Verfassungsgericht. Das entscheiden wir nicht in Stellungnahmen und auch nicht in Vorträgen, sondern das entscheiden bei uns am Ende Gerichte. Das wollte ich vor der Klammer sagen, damit wir die rechtsstaatliche Einordnung vorgenommen haben.

Herr Prof. Ogorek hat viele Punkte vorgetragen, bei denen man sagen kann: Das ist alles schön hergeleitet. Auch die Forderung an Politik und die Frage, den Ersatz von Verordnungen vorzunehmen, also Gesetze zu machen, hätten wir hier im Hessischen Landtag fragen können. Haben Sie, was Sie theoretisch vorgetragen haben, mal an der Praxis seinerzeit abgetestet? Ich kann mich gut an diese Zeit erinnern. Ich war damals mit dem Kollegen Bellino, der oben als Vorsitzender sitzt, Parlamentarischer Geschäftsführer im Hessischen Landtag für meine Fraktion. Ich weiß, wie die Abläufe waren. Ich weiß, welchen Zeitdruck wir hatten. Wenn Sie wissen, welche Vorgaben in der Geschäftsordnung für den Hessischen Landtag für Gesetzgebungsverfahren vorgeschrieben sind, kommen Sie in die Problematik, dass Sie zwar zu Recht fragen, warum man nicht gesetzgeberisch vorgegangen ist, aber das Problem ist auf der Zeitschiene zu betrachten. Ich brauche für Gesetze die erste, zweite und möglicherweise dritte Lesung, oder ich habe ein Parlament, in dem von der ersten in die zweite Lesung eingetreten werden kann und Gesetze verabschiedet werden können; das ist auch möglich. Dafür brauche ich aber eine Zweidrittelmehrheit. Wenn Sie sich die Zusammensetzung von unseren Parlamenten anschauen, ist das zumindest herausfordernd.

Vielleicht sagen Sie noch etwas dazu, wenn wir das, was Sie angemerkt haben, dem Praxischeck unterziehen, wie man das möglicherweise so gestalten kann – vielleicht haben Sie eine Idee –, dass man auch die Abläufe in Parlamenten, die Beratungssituation in Parlamenten im Blick hat. Das Parlament hat sich im Gegensatz zu dem, was berichtet wird, intensiv mit diesen Thematiken beschäftigt. Die Kolleginnen und Kollegen unseres Gesundheitsausschusses sitzen hier und haben Stunden,

(Zuruf: Nächte!)

wenn nicht sogar Tage und Nächte in Ausschusssitzungen verbracht und über diese Fragen, auch was Verordnungen und anderes angeht, mit der Landesregierung diskutiert. Die Ausschüsse sind Teil des Parlaments. Das Parlament hat die Ausschüsse mit gewissen Aufgaben betraut. Daher kann man nicht sagen, dass sich das Parlament mit diesen Angelegenheiten nicht beschäftigt hat. Noch einmal präzisiert an Sie die Frage: Wird das dem Praxischeck in einer Pandemiesituation gerecht, in der Sie jeden Tag neue Nachrichten von Menschen haben, die sterben?

Meinen zweiten Punkt würde ich gerne an Frau Prof. Kießling richten. Ich fand den Ansatz gut, nach vorne zu schauen und darüber nachzudenken, was wir beim nächsten Mal tun können. Niemand kann bestreiten, dass in dieser Pandemie nicht auch Fehler gemacht worden sind – sowohl von der Politik als auch von Virologen als auch von ich weiß nicht wem. Klar, es gab auch keine Blaupause für das Reagieren auf eine derartige Pandemie. Daher die Frage an Sie: Ich fand Ihren Ansatz richtig, dass wir uns die gesetzlichen Grundlagen anschauen müssen. Der Bund muss das Infektionsschutzgesetz anpassen. Das Land Hessen und die Landesregierung müssen auf den Pandemieplan schauen; der muss dringend überarbeitet werden. Den Pandemieplan mit Katastrophenschutz zu verbinden, finde ich einen richtigen Ansatz. Wie können wir das gesetzlich so regeln – das ist der Wunsch der Gesundheitspolitiker –, dass es nachher passgenau auf andere Ereignisse anzuwenden ist? Sie sagten zu Recht, beim nächsten Mal kann man über Schulschließung reden, aber was ist, wenn es demnächst Kinder betrifft? Wie kann man dann reagieren? Deswegen die Frage an Sie: Wie können wir das so anpassen, dass wir Pandemie und Katastrophenschutz miteinander verbinden und die gesetzlichen Regelungen so schaffen? Ich weiß, das ist eine schwierige Frage.

Vorsitzender: Ich würde darum bitten, die Fragen etwas präziser und schneller zu formulieren.

Abgeordneter **Jürgen Frömmrich:** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich versuche, so zu formulieren, dass es nachher auch für andere Ereignisse passt.

Vorsitzender: Ich wollte nur charmant darauf hinweisen, dass wir unsere parteipolitischen Bewertungen nachher noch machen können und uns jetzt auf die Fragestellungen konzentrieren.

Abgeordneter **Yanki Pürsün**: Vielen Dank an alle Sachverständige; das war sehr erhellend und erfreulich. – Meine drei Fragen. Erstens. Sie sind darauf eingegangen: In den MPK-Publikationen steht eigentlich immer „Beschluss“ darüber. In dem Bericht der Landesregierung steht folgender Satz:

„Die infektiologisch gebotenen Kontaktreduzierungen wurden vor allem durch Verordnungen geregelt, die in erster Linie die gemeinsamen Beschlüsse der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers mit der MPK in Landesrecht ... umsetzen.“

Als wir parlamentarisch während der Pandemie immer wieder gefragt haben, warum die Verordnung dieses und jenes enthält, war die Antwort eigentlich immer: Befolgen der Bundeslinie. – Ist das nicht problematisch? Sollte es während der nächsten Pandemie auch wieder MPK-Treffen geben, oder müsste man nicht auch regeln, dass das nicht zielführend ist?

Zweite Frage. Ich habe keine Kritik an dem Namen „Infektionsschutzgesetz“ gehört. Solange wir quasi vor Infektionen schützen wollen oder müssen, sind nicht Grundrechtseinschränkungen programmiert? Worauf ich hinaus will: Es ist gesellschaftlich akzeptiert, dass man mit Grippe und Influenza zur Arbeit geht und andere Menschen ansteckt. Das passiert sogar im Hessischen Landtag. Ich bin ein Betroffener und lag dann sieben Tage im Krankenhaus. Es ist gesellschaftlich akzeptiert, dass man sich gegenseitig infiziert, auch in Kommunalparlamenten und sonst wo. Das führt zu keiner Konsequenz. Man wird sich nicht verklagen, man hätte keine Ansprüche dagegen. Eigentlich darf der Schutz vor Infektionen doch nicht so absolut stehen, sondern es müsste eigentlich ein anderer Schutz sein. Wäre die richtige Überschrift für ein Gesetz nicht eigentlich „Gesetz zum Schutz des öffentlichen Lebens“, damit klar ist, dass es nicht ausschließlich darum geht, Infektionen zu vermeiden, sondern Grundrechte zu wahren?

Frau Dr. Kießling, Sie haben Schulschließungen angesprochen. Es gibt die Schulpflicht. Gibt es eigentlich ein ausreichendes Recht auf Bildung? Aktuell ist der Ort der Bildung, nämlich die Schule, nicht in dem Sinne geschützt, dass klar ist, dass die Schule offen sein und man auch weiter zur Schule gehen können muss. Ist es sinnvoll, die Schule zu schließen, um Kinder zu schützen, wenn es zum Beispiel stärker gegen Kinder gehen würde? Das wird aber gar nicht vermeiden, dass die Kinder der gleichen Gefahr ausgesetzt sind, obwohl sie nicht zur Schule gehen, sich aber dann im Privaten treffen und die Infektionen dort stattfinden. Wäre es nicht besser, die Kinder zu schützen, aber nicht indem man die Schulen schließt und hinnimmt, dass es woanders Infektionen gibt? Als Beispiel nenne ich Ausgehverbote, alle bleiben zu Hause und infizieren sich dort. Da ist am Ende kein Schutz erreicht worden. Müssen wir keinen anderen Weg gehen und anders schützen?

Vorsitzender: Wir sind dann mit den Fraktionen durch, wie Sie wahrscheinlich gemerkt haben. Ich darf jetzt wieder in der Reihenfolge fortfahren.

Herr Prof. **Dr. Markus Ogorek**: Erst einmal vielen Dank für die klugen Fragen, die außerordentlich anspruchsvoll sind. Ich habe versucht, mir möglichst viel zu notieren, wenn die Fragen an die Kolleginnen und Kollegen gingen. Mal schauen, ob Sie das jetzt überzeugt.

Das erste Thema, wenn ich die Reihenfolge richtig in Erinnerung habe, betraf die Expertise der Psychologen und die Frage danach, ob nicht bei Abwägungsprozessen, die beispielsweise beim Erlass von Allgemeinverfügungen oder von Rechtsverordnungen angezeigt sind, auch die Erkenntnisse der Psychologie als Disziplin Eingang finden müssen. Natürlich spielen im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung alle möglichen Gesichtspunkte eine Rolle. Ich würde nicht von einem Numerus clausus sprechen wollen, das heißt, Studien zur Risikowahrnehmung, zur Akzeptanz von Maßnahmen oder – Sie hatten heute auch davon gehört – von Traumatisierungserlebnissen und der Belastungswahrnehmung können wichtig sein. Wenn man sich noch einmal ganz kurz die Prüfungsreihenfolge des Verhältnismäßigkeitsprinzips vor Augen führt – also Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit –, wird eigentlich klar, dass diese psychologischen Erkenntnisse natürlich eine Rolle spielen. Bei der Eignung stellt sich die Frage: Sind die getroffenen Maßnahmen wirklich verhaltenssteuernd? Das hat natürlich etwas damit zu tun, ob sie seitens der Bürgerinnen und Bürger akzeptiert werden. Daher sind die Erkenntnisse wichtig.

Auch was die Frage nach der Erforderlichkeit anbelangt, ob es gleich geeignete, aber mildere Mittel gibt – darauf liegt die Betonung –, muss man sich natürlich die Frage stellen – Stichworte: Belastung und Traumatisierung –: Welchen Impact haben eigentlich diese Maßnahmen auf das Wohlbefinden der betroffenen Menschen? Auch bei der Angemessenheit, insbesondere wenn es um Jugendrecht, um Schulrecht geht, sind das natürlich wichtige Gesichtspunkte, die einbezogen werden müssten.

Man muss allerdings hier wie auch sonst vorsichtig sein, dass man keinem Wissenschaftsdeterminismus unterliegt. Als Experte wird man natürlich gern gehört und glaubt vielleicht auch an der einen oder anderen Stelle, alles besser zu wissen, aber letztlich muss die Verantwortung natürlich das Parlament übernehmen. So viel zum Thema „Erkenntnisse der Psychologie“. Ich merke aber schon: Ich hätte eigentlich gestern hier sein müssen; es muss sehr interessant gewesen sein.

Zu Musterverfahren. Ich sehe das Problem. Es gibt sozusagen ein Spannungsverhältnis zwischen dem Vorteil eines Musterverfahrens – man glaubt, man hat die Angelegenheit für alle anderen Fälle geklärt – und natürlich auf der anderen Seite dem Phänomen, dass die Entwicklung einer Krankheit, einer Pandemie, in den Regionen Hessens durchaus unterschiedlich verlaufen kann. Wie kann man dem Rechnung tragen? Wenn man ein Musterverfahren durchführt, wird letztlich auch das Gericht, das mit belastenden Maßnahmen befasst ist, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz prüfen müssen. Man wird dann bei der Prüfung durch das für das Musterverfahren berufene Gericht sehr stark auf lokale Daten eingehen müssen, um in Bezug auf andere Fälle gegebenenfalls abweichen zu können: Unser Fall ist doch anders. – Das kennt man ein bisschen aus dem US-amerikanischen Recht, das mit Präjudizien arbeiten und immer auf die Suche nach den Distinguishing Facts geht, um zu sagen: Das ist hier aber anders. – Man könnte sagen: In Nordhessen ticken die Uhren halt ein bisschen anders als in Südhessen, sag ich als Nordrhein-Westfale.

Außerdem kann man sich natürlich Folgendes überlegen: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts folgen einem bestimmten Strickmuster. Die haben einen Maßstabteil und einen Entscheidungsteil. Der Maßstabteil konkretisiert Normen. Da bewegen wir uns sozusagen in der reinen Welt des Rechts, in der Welt der Normativität. Im Subsumptionsteil, in diesem Anwendungsteil, wird quasi der Sachverhalt unter die Norm gefasst. Bei diesen Musterverfahren müsste man halt den Schwerpunkt auf den Maßstabteil legen, weil sich die Maßstäbe im Zweifel nicht ändern; die sind landesweit einheitlich. Die tatsächliche Situation kann natürlich divergieren. Ich bin kein Experte für Musterverfahren, aber ich könnte mir auch vorstellen, dass das zur Entscheidung berufene Gericht selbst Öffnungsklauseln oder Öffnungsformulierungen in sein Judikat aufnimmt, um anderen Gerichten nicht den Weg zu verbauen, situationsadäquate Lösungen zu finden. Das schmälert vielleicht auf den ersten Blick ein bisschen den Ertrag eines Musterverfahrens, weil man vorgeblich vielleicht den Eindruck hatte, damit sei die Frage ein für alle Mal und letztverbindlich im Land geklärt, aber so viel situative Einzelfallgerechtigkeit muss dann halt doch sein.

Dann gab es eine Frage der AfD-Fraktion. Ich hoffe, ich bin nicht missverstanden worden. Ich möchte jedenfalls ungern mit dem Satz zitiert werden: Bei den Rechtsverordnungen, die in der Corona-Krise erlassen wurden, hat nie eine Verhältnismäßigkeitsprüfung stattgefunden. – Wo gehobelt wird, fallen Späne. Alles menschliche Wirken ist fehlsam. So wird vielleicht auch die eine oder andere Corona-Verordnung rechtswidrig gewesen sein, weil die Verhältnismäßigkeitsprüfung unzureichend ausfiel. Wir hatten über die 15-Kilometer-Regelung gesprochen. Wenn ich es richtig in Erinnerung habe, war das damals eine Allgemeinverfügung, die vom Verwaltungsgericht Wiesbaden im Eilrechtsschutz ausgesetzt worden ist; deswegen kam ich auch darauf.

Ich glaube, dass die Gerichte bei dieser anspruchsvollen Verhältnismäßigkeitsprüfung ein Stück weit auch durch die Verwaltung über Dokumentationspflichten entlastet werden müssen. Meine Kollegin hat schon darauf hingewiesen, dass es auch aus der anwaltlichen Erfahrung ganz frustrierend sein muss, wenn man sozusagen in die Gerichtsakte schaut, was die sich denn eigentlich gedacht haben, und dann – das haben Sie so nicht gesagt; ich überspitze es jetzt – findet man ein leeres Blatt Papier. Das wäre natürlich nicht gut. Ich glaube schon, dass sich alle Beteiligten und insbesondere auch die Rechtsprechung außerordentlich darum bemüht haben, der Situation irgendwie gerecht zu werden. Am Ende sind wir alle nur Menschen.

Die pandemische Situation hat sich im Grunde genommen fast täglich verändert. Ich war damals noch Präsident einer kleinen Hochschule, damals noch in Wiesbaden, jetzt im Rheingau. Ich musste immer ein Auge auf die Rechtsveränderung haben. Ich überspitze jetzt wieder, das war aber eigentlich tatsächlich so: Um 21 Uhr wurde eine Rechtsverordnung im Internet bekannt gegeben. Eine Stunde später war sie nicht mehr auffindbar, weil offenbar dem Normgeber Bugs, also Fehler, aufgefallen sind und man sich gedacht hat: Okay, wir kassieren das jetzt erst einmal wieder, nehmen es wieder von unserer Website herunter und arbeiten noch ein bisschen dran. – Ich glaube, das wird am Ende in jeder Krisensituation immer so sein, egal wie ausgefeilt und belastbar die normative Architektur ist. Das heißt aber nicht, dass wir uns jetzt einen schlanken Fuß machen und nicht den Versuch unternehmen sollten, unser Bestes zu geben, auch was die rechtliche Ausgestaltung anbelangt.

Dann gab es eine Frage von der FDP zur Praxistauglichkeit der Forderung, dass der Gesetzgeber nach Artikel 80 Absatz 4 Grundgesetz

(Zuruf)

– oh, Verzeihung, nicht der FDP, schwerer Fehler – vorgehen soll. Dazu muss ich vielleicht erst einmal sagen: Ich bin nicht der Typ, der leichtfertig den Stab über andere bricht, weil ich selbst so viel in meinem Leben falsch mache. Daher dürfen Sie das nicht so verstanden haben: Wo seid ihr denn geblieben? Wieso habt ihr euch versteckt? – Das haben Sie als Abgeordnete bestimmt nicht. Ungeachtet dessen kann man natürlich auch mit Blick auf andere Bundesländer vielleicht die Frage stellen: Waren eigentlich die Parlamente für die Bürgerinnen und Bürger so visibel, wie sie es hätten sein sollen? Als Nordrhein-Westfale hatte ich manchmal das Gefühl, es ist auch bequem, die Verantwortung nicht tragen zu müssen.

Das ist eine gute Überleitung zur Frage der FDP. Das Infektionsschutzgesetz – Frau Kießling, die die wahre Expertin ist, kann mich korrigieren – wird nach meinem Kenntnisstand von den Ländern als eigene Angelegenheit vollzogen. Als informierter Zeitungsleser hatte ich jedenfalls den Eindruck – Sie haben das eigentlich bestätigt –, dass die Verordnungen, die erlassen wurden, mit dem schlanken Hinweis auf Beschlüsse in der MPK gerechtfertigt oder begründet wurden. Ich hatte es gerade in meinem Vortrag angedeutet: Im Grunde hat man sich aus Furcht vor Partikularismus dadurch das Heft des Handelns aus der Hand nehmen lassen. Ist das bedauerlich, oder ist es vielleicht sogar begrüßenswert? Das ist natürlich schwierig zu beurteilen, da wir nicht wissen, wie sich die Dinge entwickelt hätten, wenn wir mehr Varianz zugelassen hätten. Das kann ich Ihnen nicht sagen.

Wir vergleichen hier sozusagen ein tatsächliches mit einem hypothetischen Szenario. Ich glaube aber, dass es aus zwei Gründen keine gute Vorgehensweise war: Das Ganze führt zu einer Verantwortungsdiffusion. Wer ist denn die MPK? Wer hat denn da das Wort ergriffen? Wer hat eine Maßnahme durchgepeitscht? Wie genau sahen die Mehrheiten aus? Mit welcher Vehemenz hat – in Anführungszeichen – mein Ministerpräsident gegengehalten? Das bleibt alles unklar. Das ist von der Zurechnung, also der politischen Verantwortung her, aus meiner Sicht ein Problem.

Der zweite Punkt geht vielleicht auf mein naives Verständnis und meine große Liebe zum deutschen Föderalismus zurück: Ich hätte mir aus demokratietheoretischer Sicht einfach mehr Sichtbarkeit der Landesparlamente gewünscht. Jetzt kann man natürlich sagen, das besteht den Praxistest ganz einfach deshalb nicht, weil Gesetze Zeit brauchen. Das ruft Ihnen jetzt jemand aus der Gelehrtenstube und vom Elfenbeinturm aus zu, aber ich mache es trotzdem; hier sitze ich nun, ich kann nicht anders: Vielleicht sollte man über beschleunigte Gesetzgebung nachdenken, soweit das geht. Man muss natürlich den verfassungsrechtlichen Rahmen erkunden, aber man kann über so etwas nachdenken. Man kann auch über die Digitalisierung des Gesetzgebungsverfahrens, die zu einer Beschleunigung beitragen kann, nachdenken.

Ich gebe zu, das ist natürlich sehr generell-abstrakt. Damit wären im Zweifel nicht alle Probleme aus der Welt geschafft worden, aber ich hätte mir gewünscht, dass es zumindest diese Zwischenebene gegeben hätte. Infektionsschutzgesetz Bund, Leitplanken durch den Landesgesetzgeber

und Konkretisierung durch die Exekutive. Wir werden am Ende des Tages vermutlich nichts daran ändern können, dass die Krise oder die Pandemie die Stunde der Exekutive ist, aber ich glaube, mit Blick auf die Bürgerinnen und Bürger und die Akzeptanzbereitschaft in der Bevölkerung wäre eine größere Visibilität der Landtage wünschenswert gewesen.

Herr Prof. **Dr. Martin Schwab**: Ich gehe zunächst auf die Frage ein, die aus der Fraktion der AfD spezifisch an mich gerichtet worden war. War die COVID-Impfkampagne ein Feldexperiment? Ein Experiment war sie auf jeden Fall, weil die Impfstoffe jedenfalls bis Oktober 2022 eine sogenannte bedingte Zulassung haben. Was „bedingte Zulassung“ bedeutet, entnehmen wir Artikel 4 der Verordnung 726/2004 seitens der EU. Danach muss eine vorläufige Prüfung ein positives Nutzen-Risiko-Verhältnis ergeben haben und der Antragsteller voraussichtlich in der Lage sein, die umfassenden klinischen Daten nachzuliefern. Allein das hätte schon Argument genug sein müssen, von 2G-Regeln, von sektorspezifischen Impfpflichten oder gar von der Diskussion um eine allgemeine COVID-Impfpflicht Abstand zu nehmen. Man muss wissen, wie so eine klinische Studie aufgebaut ist. Die ist placebokontrolliert, die ist randomisiert und doppelt verblindet. Es weiß also niemand, wer das Verum und wer das Placebo bekommen hat, außer natürlich demjenigen, der die Studie aufgelegt hat, der hinter die Daten auswerten muss.

Auf einmal, nachdem die positiven Zwischenergebnisse publiziert waren, wurde die Doppelverblindung aufgehoben. Es wurde den Kandidaten aus beiden Kohorten offenbart, ob sie das Verum oder das Placebo bekommen hatten. Ab sofort konnte diese Studie also keine klinisch aussagekräftigen Daten mehr liefern. Das hätte eigentlich seitens der European Medicines Agency zu der Konsequenz führen müssen, dass man die bedingte Zulassung widerruft und eine endgültige nicht erteilt. Stattdessen ist im Oktober 2022 Folgendes passiert: Es wurde die endgültige Zulassung erteilt, und die Bedingungen wurden aufgehoben. Allein die Tatsache, dass wir nie eine ordnungsgemäße Testung dieses Impfstoffes hatten, hätte also Grund genug sein müssen, von jeglicher mittelbaren oder unmittelbaren Impfverpflichtung Abstand zu nehmen. Das ist mit Blick auf die Frage der Fraktion der SPD wohl ein sehr vernünftiger Grund gewesen, sich nicht impfen zu lassen, wenn die Testung am Markt nicht ausreichend erfolgt ist.

Soll man Impfpflichten in Zukunft stärker vorantreiben? Das kämpft abgesehen von diesen Ungereimtheiten mit der Schwierigkeit, dass allgemeine Impfpflichten immer ein kollektives Nutzen-Risiko-Verhältnis beschreiben. Sowohl die STIKO als auch die Arzneimittelzulassungsbehörden schauen auf ein kollektives Nutzen-Risiko-Verhältnis. Das Nutzen-Verhältnis kann aber für das Individuum abweichen. Eine allgemeine Impfpflicht unter Übergehung einer solchen individuellen Risikoabwägung zu statuieren, kämpft mit der Schwierigkeit, dass man am Ende Leben gegen Leben abwägt. Zum Glück hat das Bundesverfassungsgericht schon im Luftsicherheitsurteil 2006 eine klare Grenze gezogen, dass der Staat so etwas nicht darf.

Auch wenn es darum geht, die Rolle der Gerichte zu beleuchten und das Parlament selbstverständlich nicht in die Judikative eingreifen darf, kann ich vielleicht zu Ihrer Bemerkung aus der Fraktion der GRÜNEN Folgendes sagen: Ich habe schon eine gewisse Hoffnung, dass auch die

gesetzgebende und die vollziehende Gewalt die Verfassungsmäßigkeit ihres Handels reflektieren, bevor sie bestimmte Regelungen in Kraft setzen.

(Abgeordneter Jürgen Frömmrich: Das entscheiden bei uns Gerichte! – Weitere Zurufe)

–Darf ich weitermachen?

Vorsitzender: Machen Sie weiter; wir führen keine Zwischengespräche. Gehen Sie auch nicht unbedingt auf die Zwischenrufe ein. Wenn Sie zu heftig werden, schreite ich ein.

Herr Prof. **Dr. Martin Schwab:** Zu Musterverfahren. Ich habe beobachtet, dass die Oberverwaltungsgerichte durchaus eine unterschiedlich harte Linie gefahren sind. Relativ liberal war das OVG Lüneburg. Die haben im einstweiligen Rechtsschutz 2G im Einzelhandel gekippt und eine ganz bemerkenswerte Eilentscheidung erlassen. Das war, kurz bevor die Bundesnotbremse in Kraft trat. Da ging es um eine Ausgangssperre in der Region Hannover, die schon vor beiden Verwaltungsgerichten in Hannover keinen Bestand hatte, und beim OVG Lüneburg auch nicht. In der Beschlussbegründung stand ein bemerkenswerter Satz: Nach einem Jahr Pandemie – das war eine Entscheidung vom April 2021 – könne man doch ein etwas größeres Maß an wissenschaftlicher Durchdringung erwarten. Allein zu sagen „Wir haben ein dynamisches Geschehen, wir wissen nicht, was morgen ist, das ist ganz schlimm“, hat dem OVG Lüneburg damals nicht mehr gereicht. Ich muss ehrlich sagen, der Föderalismus und gerade die föderale Aufteilung der rechtsprechenden Gewalt bietet hier eine gewisse Chance, die wir uns auch nicht nehmen lassen sollten. Ich bin also bei Musterverfahren eher zurückhaltend.

Dementsprechend bin ich auch skeptisch, ob es wieder MPK-Treffen geben soll; das war eine Frage der Fraktion der FDP. Wenn diese Treffen dazu führen, dass man meint, sich eine individuelle, auf das jeweilige Bundesland zugeschnittene Begründung von Grundrechtseinschränkungen sparen zu können, muss ich sagen: Ich wäre strikt dagegen.

Soll man das Infektionsschutzgesetz nicht anders nennen? Das ist die Kurzbezeichnung für ein Gesetz, das vor einem ganz spezifischen Gefahrenformat schützen soll, nämlich vor übertragbaren Krankheiten. Wenn ich Ihre Sorge richtig verstehe, geht es darum: Sobald ich von „Infektionsschutz“ rede, insinuiert das, dass wir eine gewisse Absolutheit zu befürchten haben, dass Infektionen – die für sich gesehen noch nicht schlimm sind; „infektiös“ ist die Gefahrenquelle oder „ansteckungsfähig krank“ – ein Gefahrenherd sind, den es um jeden Preis zu verhindern gilt. Das Anliegen, dem Gesetz einen anderen Namen zu geben, um das zu vermeiden, ist absolut verständlich. Ich wüsste bloß nicht, wie man das Gesetz anders nennen soll, ohne die spezifischen Eigenheiten dieses Gefahrenabwehrformats zu verbessern. Darüber muss ich noch ein bisschen grübeln. Ich wollte aber nicht, dass diese Frage unter den Tisch fällt.

Frau Prof. **Dr. Andrea Kießling**: Vielen Dank für die Fragen; ich würde sie nicht in der Reihenfolge beantworten, wie sie gestellt wurden. Ein paar gehören zusammen; die kann ich zusammenfassen. Zuerst zum Namen. Das Infektionsschutzgesetz hat ungefähr 75 Paragraphen. Nur ein paar davon haben wir in der Pandemie im Sinne dieser Bekämpfungsmaßnahmen angewandt. Darin sind Meldepflichten geregelt, die natürlich auch in der Pandemie eine Rolle spielten, aber auch ganz viele andere Dinge, die mit Pandemien gar nichts zu tun haben wie Trinkwasserüberwachung, Badegewässer und Lebensmittelüberwachung. Die Masernimpfpflicht, die vorhin schon erwähnt wurde, ist auch darin geregelt. Deswegen hat der Name des Gesetzes auf jeden Fall Sinn.

Die Frage wäre, ob man, was speziell für Pandemien oder Epidemien gelten soll, in ein anderes Gesetz auslagert. Das kann man natürlich mit der Frage verknüpfen, ob man das vielleicht auch mit anderen Gesundheitskrisen verknüpft. Nur wenn man ganz neue Gesetze macht oder das sogar schon an der Stelle ausgehend von den Gesundheitsgefahren übergreifend regelt, muss man natürlich schon die Frage stellen: Welche Behörden sollen jeweils zuständig sein? Hat es dann Sinn, das alles in das gleiche Gesetz zu schreiben? Was ist das Ziel im Infektionsschutz? Das Ziel ist natürlich auch der Gesundheitsschutz wie zum Beispiel beim Hitzeschutz, aber was ich da regele, ist in der Sache natürlich immer noch etwas anderes. Zum Teil ist eben auch die Frage: Wer hat wofür die Gesetzgebungskompetenz? Man kann sicher Dinge auslagern und an anderer Stelle anders regeln.

Bevor ich auf die Frage eingehe, wie genau man vielleicht einzelne Dinge regeln kann oder was der Zweck ist, möchte ich gerne etwas zur MPK sagen. Ich weiß, es gibt diese eine Fraktion, die irgendwie ein ganz großes Störgefühl hat, dass die MPK über Dinge entschieden hat. Es waren nur politische Beschlüsse; bindend waren die nicht. Das war im Föderalismus einfach eine Notwendigkeit, wenn man nicht 16 komplett verschiedene Regelungen will und niemand mit irgendjemandem gesprochen hat. Man wollte koordinieren und sich absprechen, damit man der Bevölkerung insgesamt besser vermitteln kann, warum es diese Regelungen gibt und warum wir die vielleicht auch an einigen Stellen vereinheitlichen.

„Vereinheitlichen“ heißt nicht, dass überall im Bundesgebiet immer das Gleiche gilt, sondern idealerweise überlegt man sich abstrakte Kriterien und schaut dann: In Mecklenburg-Vorpommern am Meer sind die Inzidenzen anders. Dann kommt man nach dem Schema, unter das ich subsumiere, natürlich zu einem anderen Ergebnis, aber das Schema war gleich. Es gibt auch die Kultusministerkonferenz und die Innenministerkonferenz, die im Föderalismus ganz viele Sachen koordinieren, die in die Länderzuständigkeiten fallen. Das ist ein politisches Gremium. In der Pandemie sind ein paar Dinge nicht gut gelaufen wie die Osterruhe, die wieder kassiert wurde. Das sagen aber auch alle, die daran beteiligt waren; ich sehe die zum Teil in der Enquetekommission. Es ist überhaupt nicht streitig, dass man das an vielen Punkten hätte verbessern können. Mit der Funktion dieses Gremiums an sich habe ich an der Stelle gar nicht so ein Problem. Ich glaube, das Problem war, dass manche nachher von diesen Beschlüssen abgewichen sind und das in der Kommunikation ein Problem war. In der Presse stand schon „ab übermorgen gilt das und das“, und dann sagt irgendein Bundesland: Wir machen es doch ein bisschen anders. – Das ist dann das Problem und nicht, dass man vorher versucht hat zu koordinieren.

Zu den Gesetzen, die die Landesparlamente machen können. Wenn wir über die Corona-Schutzmaßnahmen reden, sind das wirklich nur Gesetze, die die Verordnung ersetzen. Die Verordnungen – das steht im Infektionsschutzgesetz – mussten immer auf vier Wochen oder vielleicht auch einen Monat befristet sein. Soll wirklich das Landesparlament alle vier Wochen wieder ein Gesetz machen? Ich glaube nicht, dass das praktikabel ist. Man kann natürlich überlegen, ob das Parlament mal darüber spricht, ob man in diesem Bundesland zum Beispiel Ausgangssperren haben will. Das war ja außer während der Bundesnotbremse sehr unterschiedlich geregelt. Das hat vielleicht Sinn. Bei einem Gesetz hat man eine Diskussion im Parlament, aber am Ende sind die Mehrheitsverhältnisse so, wie sie sind. Ich glaube nicht, dass das Ergebnis wirklich groß anders wäre. Man hätte aber natürlich die Diskussion; das will ich gar nicht kleinreden.

Folgendes wurde mehrfach gefragt; ich glaube, die Fragen kamen immer mit einer anderen Stoßrichtung, aber haben vielleicht trotzdem den gleichen Kern: Wie kann man Dinge besser regeln, wenn wir von dem Erreger abstrahieren, wenn wir vielleicht sogar überhaupt von übertragbaren Krankheiten abstrahieren und sagen, es gibt auch andere Gesundheitsgefahren? Es geht an der Stelle immer um die Frage: Wer soll wie viel steuern? Deswegen würde ich auch beim Infektionsschutz sagen: Der Bund muss viel mehr steuern. Wenn irgendein Parlament zu wenig gemacht hat, war es der Bundestag, weil er das im Infektionsschutzgesetz ganz lange nur sehr schwammig geregelt hat. Er hat in einer Vorschrift geregelt, was wir im Polizeigesetz, wenn es um vergleichbare Dinge geht, in 30 Vorschriften regeln. Für jede Maßnahme gibt es eine Vorschrift, manchmal mit fünf Absätzen. Man hat im Infektionsschutzgesetz versucht, alles in einem einzigen Paragraphen zu regeln. Was dann genau an der Stelle passieren darf, ist viel zu unkonkret.

Dafür, wie man das genau macht, gibt es ganz viele verschiedene Möglichkeiten. Ich muss Eingriffsschwellen formulieren können, sodass man das nachher anwenden kann. Da gibt es nicht die eine Lösung. Ich glaube, an manchen Punkten ist das sogar gar nicht so einfach, aber man sollte das auf jeden Fall versuchen. Dann geht es vor allem darum, dass man auf Rechtsfolgen-seite sagt, welche Maßnahme ergriffen werden darf und woraus die Maßnahme eigentlich besteht. Das war auch oft etwas, wo einfach nur „Reisebeschränkung“ im Infektionsschutzgesetz stand. Was ist überhaupt eine Reisebeschränkung? Im Polizeigesetz steht immer ganz genau, was zum Beispiel eine Meldeauflage ist, oder ein Platzverweis ist an der Stelle genau geregelt. Man sollte also auch an dem Punkt versuchen, das viel mehr zu steuern.

Ich würde keine Inzidenzwerte in das Gesetz schreiben, weil beim nächsten Erreger alles ganz anders sein kann. Man kann überlegen, ob man möchte, dass der Bundestag das durch Beschluss freischalten muss. Das ersetzt ein bisschen die Eingriffsschwelle und schiebt die politische Verantwortung zum Parlament. Da sehe ich aber die Gefahr, dass man vielleicht nicht nur die Infektionslage berücksichtigt, wenn gerade Wahlkampf ist, sondern vielleicht auch irgendwelche politischen Erwägungen, die da gar nicht hingehören. Deswegen würde ich das nicht machen. Es gibt aber Kollegen, die dazu raten, dass der Bundestag einmal sagt: Ihr dürft diese Vorschrift jetzt anwenden. – An der Stelle wird auf jeden Fall beides vertreten.

Die Entscheidungskriterien sind nicht ganz einfach. All diese Maßnahmen sind Grundrechtseingriffe. Ich habe die Frage nicht ganz verstanden, dass man für Grundrechtseingriffe etwas

ausnutzt. Die Straßenverkehrsordnung besteht aus ganz vielen Grundrechtseingriffen. Das Straßenschild, dass Sie nur 30 oder 50 fahren dürfen, das ist auch ein Grundrechtseingriff. An der Stelle haben wir gar kein verfassungsrechtliches Problem, sondern die Frage ist: Ist das im Gesetz ausreichend klar geregelt? Wird die Güterabwägung an der Stelle schon durch das Gesetz vorgenommen, dass all die unterschiedlichen Interessen, die wir berücksichtigen müssen, durch das Parlament vorstrukturiert werden und das eben nicht durch die Exekutive vorgegeben wird?

Zu den Schulschließungen. Auch der Begriff ist eigentlich nicht ganz korrekt, weil man die Schule vielleicht als Raum geschlossen hat, aber es hat weiterhin Unterricht stattgefunden. Das ist hat auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zu den Schulschließungen betont. Es muss eine Möglichkeit geben, dass das Recht auf Bildung nicht komplett eingeschränkt wird. Ich glaube, bei der Frage, wo sich die Infektionen mehr verbreiten – im Privaten oder in der Schule –, sollte ich mir als Juristin gar nicht anmaßen, das beurteilen zu können. Das müssen in der konkreten Situation eben die Expertinnen und Experten sagen.

Zu den Impfpflichten. Ich glaube, das ist ein so sensibles Thema, dass es vor allem darum geht, von Anfang an offen zu kommunizieren. Ich erinnere mich noch daran, dass unmittelbar, nachdem der Impfstoff verfügbar war und es um diese Frage ging, wie wir den Impfstoff verteilen, im Bundestag die Diskussion war: Schreiben wir ins Gesetz, dass es keine Impfpflicht gibt? Sich in dem Stadium so etwas schon abzuschneiden und das auch politisch anzukündigen – so wurde es gemacht –, ist gefährlich, wenn man auf einmal ein Jahr später darüber diskutiert, ob es doch Impfpflichten geben soll. Man muss in der jeweiligen Situation einfach genau schauen: Was ist das für ein Erreger? Was ist das für eine Krankheit? Wie wirkt der Impfstoff im Hinblick auf die Immunität, aber auch auf Nebenwirkungen? Durch die Kommunikation sollte man sich nicht Dinge abschneiden oder die ganze politische Diskussion schon so vergiften. Ich glaube, daran ist diese Impfpflicht im Bundestag auch gescheitert.

Frau **Dr. Jessica Hamed**: Ein Satz noch zu den Schulschließungen; wir wollen das Ganze ja auch ein bisschen positiv betrachten. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Entscheidung zum Anlass genommen, erstmals ein Recht auf Bildung festzustellen. Das ist eine Errungenschaft, eine Rechtsfortentwicklung, die sehr positiv ist.

Dann möchte ich auf die Fragen eingehen, die zumindest allgemein gestellt waren. Zu der einen hatte die Kollegin gerade schon ausgeführt. Die SPD hatte zur Impfpflicht gefragt. Über eine solche kann sicherlich gesprochen werden, allerdings in diesem Rahmen. Bei Pocken war es möglich, die Krankheit auszurotten. Das sind die Unterschiede wie auch bei Masern. Polio hatten Sie auch genannt; da weiß ich es nicht, aber bei Pocken und bei Masern ist es möglich, eine Ansteckung komplett zu verhindern, also eine sterile Immunität. Das ist die Grundbedingung, bevor wir überhaupt darüber sprechen. Das war bei COVID-19 nicht der Fall. Sie haben die Frage aber ohnehin allgemein formuliert, nämlich eine allgemeine Impfpflicht in einer solchen Situation. Deswegen hier die Voraussetzung: Die Impfung müsste in der Lage sein, dieses Virus auszurotten. Dann kann man sicherlich darüber sprechen. Die Hürden sind hoch – das hatte die Kollegin gesagt –, und zwar nicht nur die rechtlichen, sondern auch, um die Akzeptanz in der Bevölkerung

zu erlangen. Das ist die zweite Ebene. Die erste wäre aus rechtlicher Sicht: Kann ich denn den Erreger ausrotten?

Dann zur Bund-Länder-Konferenz. Hier würde ich meiner Kollegin zu meiner Linken etwas widersprechen: Es gibt einen Unterschied zwischen der Ministerpräsidentenkonferenz und der Bund-Länder-Konferenz. Hier ging es um die Bund-Länder-Konferenz. Das ist ein informelles Gremium, das nicht im Grundgesetz hinterlegt ist. Der Kollege zu meiner Rechten hatte schon gesagt, dass das dann natürlich auch demokratietheoretische Frage der Legitimation nach sich zieht. Es ist zwar richtig, wie Frau Kollegin Kießling gesagt hat, dass das keine rechtlich verbindlichen Beschlüsse waren, aber faktisch – auch darauf hatte Herr Ogorek schon hingewiesen – ist das so exekutiert worden. Auf die Verantwortungsdiffusion wurde schon hingewiesen.

In der Tat weiß man bei diesen Beschlüssen nicht, wer welche Anteile hatte, wer sich durchgesetzt hat. Das weiß man alles nicht, das heißt, die Transparenz war hier auch ein Problem. Wer hat am Ende dafür die Verantwortung übernommen? Man hat im Nachgang gemerkt, dass manchmal der eine auf die andere zeigt usw. Das ist natürlich kommunikativ, aber auch demokratisch ein Problem gewesen. Faktisch wurde sich eben daran gehalten. Wir können uns also nicht darauf zurückziehen, dass es rechtlich nicht verbindlich ist, wenn es faktisch so umgesetzt wird. Das war ein Problem. Ihrerseits würde ich mich in Zukunft dagegen verwehren. Sie machen Ihre Regeln für Ihr Land; dafür sind Sie letztlich gewählt. Natürlich heißt das nicht, dass man nicht miteinander in Kontakt treten kann – ganz im Gegenteil –, aber eben nicht auf die Weise, dass man sich so der Verantwortung entledigt – das ist fies ausgedrückt –, sondern dass man die Verantwortung bei sich lässt und auch klar für sich zumindest aushandelt, dass man selbst abweichen kann. Das wäre das Mindeste, dass man in so einem Gremium sagt: Wir sehen das als Empfehlungen und behalten uns vor, das anders zu regeln.

Daran schließt sich die Frage der Kommunikation an. Die Kollegin hatte schon darauf hingewiesen, dass sicherlich ein großes Problem bei der Impfpflichtdebatte war, dass man zu Beginn gesagt hat: Die wird es nicht geben. – Dann ist man sukzessive davon abgerückt und zu 2G übergegangen, was Sascha Lobo, der Journalist des „SPIEGEL“, als „kalte Impfpflicht“ bezeichnet hat. Das ist natürlich Gift für die Akzeptanz in der Bevölkerung. Das sollte man kommunikativ anders machen. Ebenso ist es sinnvoll, nicht von Alternativlosigkeit zu sprechen, sondern in den Wettbewerb der Ideen einzutreten. Auch das kann man natürlich auf Bund-Länder-Ebene machen, darf aber einem informellen Gremium nicht zu viel Macht geben.

Die nächste Frage kam aus der Fraktion der FDP, nämlich nach dem Infektionsschutz. Dazu hatte die Kollegin schon sehr viel ausgeführt, dem ich mich anschließen kann. Dieses Gesetz regelt so viel mehr, und zwar an den meisten Stellen durchaus sinnvoll, wie ich meine. Der Punkt ist aber: Geht es um massenhafte flächendeckende Grundrechtseingriffe? Da würde ich differenzieren, weil das natürlich etwas ganz anderes ist. Das war auch die Besonderheit in der Corona-Pandemie, dass es nicht gezielt um eine einzelne Person ging, die zum Beispiel positiv auf eine der anderen Krankheiten getestet worden ist, die im Infektionsschutzgesetz geregelt sind wie zum Beispiel HIV oder Ähnliches. Es gibt Meldepflichten, die diese eine Person betreffen. Das kann

zum Beispiel ein Massenausbruch in der Schule sein; dann kann ich ganz gezielt Maßnahmen ergreifen. Es geht vielmehr um diese flächendeckenden Maßnahmen, die wir hier erlebt haben.

Hier würde ich die Abgrenzung wie folgt machen; auch da hatte ich versucht, gegenüber den Gerichten, aber auch in der Öffentlichkeit immer wieder darauf hinzuwirken, dass man eine Grenze zieht: Wo endet die Schutzpflicht des Staates? Sie endet meines Erachtens, wo individueller Schutz möglich ist, das heißt, wo die Bürgerinnen und Bürger in der Lage sind, sich selbst etwa durch eigene Schutzausrüstung, Masken oder Ähnliches zu schützen. Das könnten auch Einmalhandschuhe sein, wie Sie es vorhin gesagt haben, was auch immer. Jedenfalls ist man in der Lage, eigenverantwortlich zu handeln – Stichwort: Mündigkeit des Bürgers, der Bürgerin. Der mündige Bürger, die mündige Bürgerin darf eigenverantwortlich Risiken eingehen. Der Staat ist so lange in der Pflicht, wie man nicht selbst in der Lage ist, sich zu schützen.

Ab dem Zeitpunkt aber, ab dem es eben möglich ist, sich zu schützen, genug Masken da waren oder auch der Impfstoff da und auch allen zugänglich war – Sie erinnern sich, dass es am Anfang einen Run auf die Impfung gab: Wer darf zuerst? –, ab dem Zeitpunkt aber, ab dem genug Impfstoff da ist und sich die Menschen individuell dafür entscheiden können, hätte sich der Staat zurückziehen und sagen sollen: Ich habe alles getan, ich habe alles bereitgestellt. Ab da enden flächendeckende Grundrechtseingriffe. Das wäre an der Stelle mein klares Petition, das man vielleicht auch auf die einen oder andere Weise verbindlicher festlegen kann.

Vorsitzender: Damit sind die Damen und Herren Sachverständigen mit der ersten Antwortrunde durch. Ich frage in die Fraktionen, ob es Bedarf nach einer zweiten Runde gibt.

Abgeordneter **Dirk Bamberger:** Noch eine abschließende Frage an Herrn Prof. Ogorek; das ist vorhin bei mir nicht ganz deutlich angekommen. Wenn Krisenentscheidungen nur begrenzt rational möglich sind, müssen auch die Zeitkosten der Entscheidungsdauer berücksichtigt werden; das klang vorhin auch bei Prof. Kießling an, wenn ich mich nicht irre. Wie sehen Sie es, dass Datenhebung, Alternativprüfung und Evaluationsmaßnahmen gegebenenfalls so viel Zeit in Anspruch nehmen können, dass sie zum Entscheidungszeitpunkt wegen der Krisendynamik möglicherweise sogar schon wieder überholt sind?

Abgeordneter **Volker Richter:** Ich habe eine Frage an Herrn Prof. Dr. Schwab. Sie hatten vorhin in Ihren Ausführungen einen Satz gesagt: Grundrechtsschutz gegen den Föderalismus ausspielen. – Ich würde Sie bitten, das noch etwas näher zu definieren.

Eine weitere Frage ist ein bisschen komplexer. Wir wissen mittlerweile aus den RKI-Protokollen, dass das RKI intern vor den 2G- und den 3G-Regelungen gewarnt hat und auch über die Wirkweise der Impfstoffe – darüber hatten wir eben schon gesprochen – hinsichtlich Fremd- und Eigenschutz korrekt beraten hat. Inwiefern ergibt sich aus der Handlungsweise von Herrn Spahn

und Herrn Lauterbach, die das beide ignoriert haben, eine konkrete strafrechtliche Verantwortung der Beteiligten?

Dann habe ich noch eine Frage an Frau Dr. Hamed. Wenn der Bürger grundsätzliches Vertrauen in die staatlichen Maßnahmen hat, wird vieles funktionieren. Ist dem nicht so, glauben wir, dass jede Maßnahme am Ende ziemlich wirkungslos ist. Somit muss Willkür ausgeschlossen sein. Wie bewerten Sie diesbezüglich die Klagen gegen Personen, die sich zum Beispiel gegen Impfungen gewehrt haben, oder auch gegen die Ärzte, die noch anhängig sind, bei denen schon Verurteilungen stattgefunden haben und selbst heute noch versucht wird, diejenigen zu kriminalisieren und auch zu denunzieren, die sich gegen die Corona-Maßnahmen gewehrt haben? Wie bewerten Sie, dass das heute noch stattfindet?

Abgeordneter **Stephan Grüger**: Vielen Dank an die Experten für ihren Rat und die Vorträge. Jetzt habe ich noch eine Nachfrage zur Impfpflicht. Ich fand es sehr richtig und wichtig, dass die sterile Immunität von Ihnen, Frau Dr. Hamed, noch einmal angesprochen wurde. Das ist aus meiner Laiensicht natürlich genau die entscheidende rechtliche Frage; ich bin nur Biologe. Wenn ich das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil über die Masernschutzimpfung richtig verstanden habe, ist diese gerade deswegen zulässig, weil sie eine sterile Immunität herstellt und damit auch Personen geschützt werden, die zum Beispiel nicht geimpft werden können, die aber besonders gefährdet, also vulnerabel sind und bei denen die Maserninfektion mit einer hohen Wahrscheinlichkeit sogar schwere Folgen bis zum Tod hat.

Jetzt weitergedacht: Die Abstimmung im Bundestag über die Corona-Impfpflicht war am 07.04.2022. Zu dem Zeitpunkt war auch jedem Laien im Bundestag absolut bekannt, dass es keine sterile Immunität bei Corona gibt. Also war das Ansinnen eigentlich verfassungswidrig – es gab keine Mehrheit dafür –, das Teile dort vorgebracht haben, weil es keine sterile Immunität gab und das somit ein übermäßiger und nicht rechtmäßiger Eingriff gewesen wäre. Frau Dr. Hamed nickt die ganze Zeit, aber mich würde auch die Einschätzung der anderen Expertinnen und Experten interessieren.

Abgeordneter **Yanki Pürsün**: Vielen Dank an die Sachverständigen. Ich hätte eine Frage im Prinzip an alle, und zwar zunächst einmal zum Pandemieplan. Man konnte die Pandemiepläne belächeln oder wenig ernst nehmen, aber ich fand, dass die, die wir hatten, eigentlich ziemlich klug waren und sich einiges frühzeitig gedacht haben. Teilweise ist es schon in Ihren Stellungnahmen gewesen. Die nächste Pandemie wird anders werden, sagt jeder. Heißt das aber, dass der Maßnahmenkatalog komplett offen sein sollte, oder müsste man nicht die Länder und den Bund zwingen, sich in Pandemieplänen frühzeitig Gedanken zu machen, dort vielleicht auch Grundrechtsabwägungen oder sonstige Abwägungen zu treffen und zu sagen, Pandemiepläne müssen verbindlich sein? Wenn man etwas vorhat, sollte man das auch frühzeitig in den Pandemieplan schreiben, also die Verbindlichkeit erhöhen.

Im Pandemieplan steht zum Beispiel die zuverlässige und zeitnahe Information für politische Entscheidungsträger, Fachpersonal, die Öffentlichkeit und die Medien. Das ist nur bedingt eingehalten worden; das hatten wir parlamentarisch mal abgefragt. In Hessen hatte man das Gefühl, dass aus den Corona-Stäben Informationen an die Opposition weitergegeben werden, was dazu geführt hat, dass die Berichterstattung innerhalb dieser Gremien eingeschränkt wurde. Als Oppositionsabgeordneter hatte ich nicht das Gefühl, dass mir alle Informationen zur Verfügung stehen. Man ist einfach darüber hinweggegangen, weil man das vielleicht als opportuner betrachtet hat. Sollten wir also nicht stärker auf Pandemiepläne setzen?

Dann eine Frage zur Rechtmäßigkeit und zum Rechtsschutz; dazu ist auch einiges gesagt worden. Natürlich ist die dritte Gewalt tabu für uns. Sehen Sie Handlungsbedarf in Form von Gesetzen? Der Rechtsschutz ist erwähnt worden, kurze Verordnungen. Kann man überhaupt dagegen vorgehen? Was kann man tun, um das zu verbessern? Ich hatte eine parlamentarische Anfrage: Haben die Verwaltungsgerichte während der Corona-Pandemie eigentlich rechtzeitig entschieden? – Antwort der Landesregierung: Wir unterscheiden nicht, wir haben keine Statistik, wir wissen das nicht. Das Bundesverfassungsgericht kann erst entscheiden, wenn alle anderen Wege erschöpft sind, was dazu geführt hat, dass es wenig rechtzeitige Entscheidungen gab. Das wäre der Rechtsschutz. Bei der Rechtmäßigkeit gab es großes Verständnis, dass man am Anfang der Pandemie noch nicht wusste; dann muss alles zulässig sein. Danach kamen Zweifel auf. Es ist auf das RKI als Quelle für die Entscheidungen verwiesen worden, vielleicht auch für das Gerichtsverfahren. Gibt es da auch die Notwendigkeit, etwas rechtlich zu ändern, damit sich das nicht wiederholt und damit man das Gefühl hat, während einer Pandemie wird rechtzeitig rechtlich entschieden?

Vorsitzender: Vielen Dank. – Dann können wir wieder in die Runde der Anzuhörenden gehen.

Herr Prof. **Dr. Markus Ogorek:** Zum Thema „Rationalität und Krisen“, dass in Krisen Entscheidungen nur begrenzt rational getroffen werden können und dass die Datenerhebung sowie die Prüfung von Alternativen natürlich Zeit kosten, die man einfach nicht hat. Ich gebe Ihnen natürlich recht, wenn Sie sagen – das ist im Grunde genommen auch eine Binsenweisheit –: Wir können natürlich von den Menschen und auch von der Exekutive nichts Unmögliches verlangen. Das versteht sich von selbst. Das heißt aber nicht, dass man nicht für bestimmte Vorgehensweisen sensibilisieren sollte. Auch wenn wir Situationen haben, in denen eine profunde Alternativenprüfung angesichts der akuten Gefahrensituation ausscheidet, wird man kaum sagen können: Es war immer so. – Ich glaube, dass einfach eine Vorgabe in der Hinsicht, die unter verwaltungstechnischen Gesichtspunkten einen bestimmten – in Führungszeichen – Prozess aktiviert, für sich genommen schon hilfreich ist. Sonst könnte man auch sagen: Wir konnten keine Akten führen, denn wir hatten gerade einfach die Zeit nicht. – Das wird dann ein Argument, das man leicht vorschützen kann, insbesondere wenn einen die Entscheidungen vor ein Dilemma stellen, man mit sich gerungen hat und am Ende vielleicht auch bezweifelt, ob es die richtige Entscheidung war. Daher glaube ich, diese Sensibilisierung tut not.

Zur Impfpflicht. Dazu kann ich hier nicht mal eben so aus der Hüfte sagen, das wäre verfassungswidrig. I'm sorry. Ich kann natürlich verstehen, dass es im Rahmen der Abwägung und auch mit Blick auf etwaige dem Gesetzgeber zustehende Einschätzungsprärogativen nicht folgenlos bleiben kann, wenn ein ganz zentraler Aspekt, der für die Impfpflicht streitet – Stichwort: sterile Immunität – wegfällt. Das versteht sich von selbst. Jedenfalls ich kann das nicht mal eben so beantworten.

Dasselbe gilt leider auch für die Pandemiepläne, weil ich mit deren Belastbarkeit und mit den Erfahrungen, die man damit gemacht hat, einfach zu wenig vertraut bin.

Vielleicht noch ein Satz zu Frau Kießling, die natürlich völlig zu Recht darauf hingewiesen hat, dass aufgrund von bundesrechtlichen Vorgaben Verordnungen befristet sein mussten und man deshalb nicht einfach eine Surrogation durch Gesetze vornehmen kann. In den Fällen, in denen das so war, hätte man die bundesrechtliche Vorgabe verändern müssen. Das ist für mich eigentlich nur ein bedingtes Argument zu sagen: Der Landesgesetzgeber kann nicht handeln, weil alles befristet sein muss. – Das wollte ich nur zur Ergänzung sagen. Wir hatten auch über Reformen am Infektionsschutzgesetz gesprochen. Wenn das Infektionsschutzgesetz einer längerfristigen landesrechtlichen, also parlamentsgesetzlichen Regelung entgegenstehen sollte, müsste man an der Stelle nachbessern.

Herr Prof. **Dr. Martin Schwab**: Grundrechtsschutz gegen Föderalismus ausgespielt. Ich habe Bezug genommen auf einen Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. Dezember 2025. Da hat das Bundesverwaltungsgericht eine Nichtzulassungsbeschwerde gegen ein Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg zurückgewiesen, der es auch in Kenntnis der RKI-Protokolle abgelehnt hatte, die entsprechenden Corona-Verordnungen für nichtig zu erklären. Die hatten sich darauf zurückgezogen, dass der Exekutive ein breiter Einschätzungsspielraum zukomme. Das hat das Bundesverwaltungsgericht mit der Begründung gehalten, der Verordnungsgeber in Baden-Württemberg habe die RKI-Protokolle nicht gekannt. Er habe es also auch nicht besser wissen können. Deswegen spiele das hier keine Rolle.

Das meine ich mit Grundrechtsschutz gegen Föderalismus ausspielen: Wenn die Bundesregierung den Landesregierungen wesentliche Informationen vorenthält, hat das die Konsequenz, dass dort folgenlos in Grundrechte eingegriffen werden darf und auch später Rechtsschutz in der Hauptsache, wenn die Wahrheit ans Licht kommt, abgeschnitten ist. Das meine ich damit, Grundrechtsschutz gegen Föderalismus auszuspielen. Genau das darf nicht passieren, sondern – das wäre ein Handlungsauftrag an die gesetzgebende Gewalt – die Verantwortungsstränge müssen im Gesetz niedergelegt werden. Das müsste natürlich ein Bundesgesetz sein, aber das Land Hessen hat immer noch die Möglichkeit einer Bundesratsinitiative, um das Infektionsschutzgesetz an dieser Stelle anzupassen: Was das RKI weiß, weiß auch die Bundesregierung und wissen auch die Landesregierungen. – Das wäre sozusagen ein gesetzgeberischer Vorschlag.

Sie haben mich gefragt: Das RKI hat vor 2G und 3G gewarnt. Spahn und Lauterbach haben es trotzdem durchgezogen. Gibt es hier eine strafrechtliche Verantwortlichkeit? Wie könnte diese

Verantwortlichkeit aussehen? Unterstellen wir mal, wir könnten beweisen, dass sich jemand deswegen hat impfen lassen, weil er sich durch 2G- oder 3G-Regeln dazu genötigt fühlte. Wir nehmen weiter an, dieser Mensch erleidet dadurch einen gesundheitlichen Folgeschaden. Können Jens Spahn und Karl Lauterbach strafrechtlich dafür zur Verantwortung gezogen werden? Beide werden sich darauf zurückziehen: Wieso denn? Er hat sich ja selbst impfen lassen. Herr Lauterbach hat damals sogar gesagt, selbst wenn es eine allgemeine Impfpflicht gäbe, würde sich doch jeder, der sich dann impfen ließe, freiwillig impfen lassen. So einfach ist es natürlich nicht, sondern wir reden von einer recht komplexen Figur im Strafrecht, nämlich der sogenannten mittelbaren Täterschaft. Wir müssen uns dann die Frage stellen, ob Herr Spahn und Herr Lauterbach über diese 2G-Regeln eine so starke Tatherrschaft hatten, dass ihnen diese im Ausgangspunkt der Selbstverletzung des Opfers, dadurch dass es sich für die Impfung – in Anführungszeichen – entschieden hat, als eigene Handlung zugerechnet werden kann.

Herr Spahn wird immer sagen: Ich war an den 2G-Regeln legislatorisch nie beteiligt. – Er war nicht der Bundesgesundheitsminister, als es entsprechende bundesgesetzliche Regelungen gab, etwa im Gesundheitswesen. Herr Lauterbach wird sich schon schwerer damit tun, denn er war Bundesgesundheitsminister, er hat die einrichtungsbezogene Impfnachweispflicht maßgeblich vorangetrieben. Bei Herrn Lauterbach sehe ich eine ganz gute Chance, dass wir das mit der mittelbaren Täterschaft hinbekommen, bei Herrn Spahn wird es schwieriger. Das wird in Zukunft Aufgabe der strafrechtswissenschaftlichen Forschung sein. Dazu möchte ich jetzt keine abschließende Antwort geben, aber in der Kategorie müssen wir dann denken.

Aus den Kreisen der SPD kam, dass alle etwas zum Thema „Impfpflicht und sterile Immunität“ sagen sollen. Es trifft zu, dass das Ansinnen einer allgemeinen COVID-Impfpflicht aus mehreren Gründen verfassungswidrig war. Erstens war es damals tatsächlich nur bedingt zugelassen, also immer noch nicht abschließend getestet, und zweitens gab es keine sterile Immunität. Das Bundesverfassungsgericht hat die Masernimpfpflicht für den Bereich der Kindertagesstätten gehalten und sich immer noch auf den Standpunkt zurückziehen können: Es ist die Entscheidung der Eltern, ob sie ein Kind in einer Kita betreuen lassen oder nicht. – Für die Masernimpfpflicht in Schulen, wofür eine Verpflichtung besteht, steht meines Wissens – aber vielleicht haben Sie einen besseren Stand als ich – die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts noch aus. Dann wird es zum Schwure kommen: Ihr müsst zur Schule gehen und euch impfen lassen, damit ihr dieser Pflicht nachkommt. Dann hätten wir eine direkte Impfpflicht. In meinen Augen wird das schwierig, weil auch der Masernimpfstoff nicht ohne Nebenwirkungen ist. Dann sind wir wieder bei dem Problem, ob der Staat sein kollektives Verständnis von Nutzen und Risiko über das individuelle Verständnis der Eltern zum Nutzen und Risiko ihrer Kinder stellen darf. Ich bin der Meinung nein, aber Sie haben uns nach unserer Meinung gefragt. Ich meine, verfassungsrechtlich würde sich eine direkte Masernimpfpflicht nicht halten lassen.

Dann kam von der FDP die Frage: Muss im Pandemieplan nicht auch etwas Verbindliches über grundrechtsrelevante Interessenabwägungen stehen? Ich finde diese Idee deswegen sehr reizvoll, weil es im September 2019 ein 91-Seiten-dickes Paper der WHO gegeben hat, wie man pandemische Influencer bekämpft. Das ist wenig beachtet worden. Da sind einige dieser Maßnahmen, die in der Corona-Zeit ausgepackt wurden, schon einmal mit eher ernüchterndem

Gesamtergebnis auf den Prüfstand gestellt worden. Die Idee, dass man in einen Pandemieplan die Erfahrung mit diversen Maßnahmen, die man gemacht hat, schreibt: Die haben aber nicht nur Ansteckungen oder Krankheitsfälle oder Todesfälle verhindert. Was hat das zum Beispiel mit den Kindern und Jugendlichen gemacht? Man sollte die Pläne nicht monokausal auf die Frage fokussieren, ob man Krankheits- oder Todesfälle oder Ansteckungen verhindern kann, sondern sagen: Wenn wir dieses und jenes machen, müssen wir aber mit diesen und jenen Kollateralschäden rechnen. Deswegen ist es so verdienstvoll, dass Sie sich als Abgeordnete – das richte ich an alle Fraktionen – dieses Themas annehmen. Ich finde also diesen Ansatz zutreffend, den Sie in Ihrer Frage angedeutet haben.

Zum Handlungsbedarf für die Gesetzgebung in Bezug auf die dritte Gewalt. Da knüpfe ich an das an, was Herr Ogorek gesagt hat. Stellen wir uns einen Unternehmer vor, dem von jetzt auf gleich jegliche Einnahmequelle wegbricht. Der soll Gerichtskostenvorschuss beim OVG bezahlen, der soll einen Anwalt bezahlen, der für ihn diese Verordnung angreift, von Geld, das er nicht mehr verdient. Für solche Fälle könnte man zum Beispiel in die VwGO schreiben – das muss natürlich der Bundesgesetzgeber machen, aber das kann das Land Hessen durch eine Bundesratsinitiative anstoßen –, dass in diesen Fällen ohne Rücksicht auf eine finanzielle Bedürftigkeitsprüfung Prozesskostenhilfe zu gewähren ist. Man könnte in die Zivilprozessordnung schreiben: Sofern der Gesetzgeber einer Partei zugesagt hat, Gerichts- und Anwaltskosten zu übernehmen, muss er das Gleiche auch einer anderen Partei zusagen. Das muss nicht nur für die COVID-Impfschadensprozesse gelten; es mag ja sein, dass sich vergleichbare Szenarien auch in Zukunft treffen. Die Zivilprozessordnung ist ein Bundesgesetz; deren Änderung müsste wieder mit einer Bundesratsinitiative angestoßen werden.

Das sind nur zwei Beispiele dafür, dass der Gesetzgeber natürlich die Möglichkeit hat, Schief lagen, die sich aus den Erfahrungen mit der Justiz ergeben haben, durch entsprechende Gesetzesänderungen aufzufangen. Ich meine, die Parlamente sollten selbstbewusst genug sein, diese Handlungsmacht zu nutzen.

Frau Prof. **Dr. Andrea Kießling**: Eine Antwort auf Herrn Ogorek zur Befristung. Das sind nicht irgendwelche Rechtsverordnungen, sondern die Rechtsgrundlage für die Corona-Schutzverordnung. Als man § 28a geschaffen hatte, hatte der Bund gar nicht vor, eine Pflicht zur Befristung hineinzuschreiben. In der Sachverständigenanhörung im Bundestag haben alle gesagt: Ihr müsst unbedingt hineinschreiben, dass das befristet wird, weil es einfach Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist, dass so etwas nicht auf unbestimmte Zeit oder für ein halbes Jahr geregelt werden kann, damit man eben regelmäßig seiner Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht nachkommt und, kurz bevor die vier Wochen ablaufen, schaut, ob man das alles aufrechterhält oder anpasst. Deswegen würde ich nicht diese Befristungspflicht streichen, sondern es ist sehr sinnvoll, dass wir die haben.

Das leitet vielleicht zu Ihrer Frage nach den Entscheidungsgrundlagen und danach über, ob man gesetzlich etwas verbessern kann. Es ist die, glaube ich, relativ einhellige Meinung, dass die Datengrundlagen während der Pandemie nicht so wahnsinnig gut waren und man viel mehr hätte

begleitend machen können, dass man Daten erhebt und das auf eine etwas solidere Grundlage stellt. Das kann man sicher im Gesetz verankern, dass man das beim nächsten Mal von vornherein machen müsste.

Zu den Pandemieplänen. Die haben eine bestimmte Funktion: Zum Teil geht es wirklich um die Vorbereitung auf die Pandemie, also dass man Dinge hineinschreibt, die man vorher macht, aber auch darum, was wir machen, wenn die Pandemie da ist. Im hessischen Landesrecht steht immer noch das Wort „Alarmpläne“ als Oberbegriff auch für andere Pläne mit der Funktion im Katastrophenschutzrecht. Das ist eigentlich nicht der Ort, an den die Grundrechtsabwägungen gehören. Die groben Grundrechtsabwägungen gehören ins Gesetz; das ist einfach eine Frage des Parlamentsvorbehalts: Grob muss sie das Parlament vorgeben. Wenn der Erreger bekannt ist, muss die Exekutive natürlich die Feinsteuerung übernehmen. Das würde ich nicht in den Pandemieplan schreiben, sondern da geht es eher um Informationsketten. Man kann auch hineinschreiben, welchen Sachverstand man im Bedarfsfall aktiviert oder dass man auch dafür schon Vorsorge trifft und solche Dinge regelt, also keine wirklichen Maßnahmenkataloge, sondern dass man Dinge schon einmal vorbereitet. Wenn die Pandemie da ist, muss man nur noch aktivieren, was darin steht. Wie gesagt, aktivieren heißt nicht, dass automatisch Maßnahmen ergriffen werden müssen, sondern es geht eher um die Frage, wer mit wem zusammenarbeitet und wer wen informiert. Ein Pandemieplan auf Landesebene hat auch eine andere Funktion als ein Pandemieplan auf kommunaler Ebene oder einer Einrichtung, eines Pflegeheims oder so. Die haben auch Hygienepläne, Hitzeschutzpläne sind ein großes Thema. Man muss immer herunterbrechen: Wer macht diesen Plan? Wie konkret kann sein, was darin steht?

Bei der Impfpflicht sehe ich es genauso wie mein Kollege; dazu kann man jetzt sicher nicht abschließend etwas sagen in dem Sinne von „das war auf jeden Fall verfassungswidrig“. Es gab ganz unterschiedliche Konzepte für Altersgruppen. Man muss schauen, wie zum Beispiel Ausnahmen gehandhabt werden. Es ist ja nicht so, dass sich wirklich jeder, wenn es um Altersgrenzen geht, auf jeden Fall impfen lassen musste. Was passiert, wenn ich mich nicht impfen lasse?

Zum Begriff der direkten Impfpflicht. Es wurde nie über eine Impfpflicht diskutiert, dass Leute zwangsgeimpft werden. Ich habe E-Mails bekommen: Die Polizei kommt nach Hause und impft mich. – Auch das Gesundheitsamt kommt nicht. Am Ende ist es höchstens ein Bußgeld. Natürlich ist auch das ein Grundrechtseingriff, auch das muss alles verhältnismäßig sein, das will ich gar nicht kleinreden. Auch da muss ich aber schauen: Was ist an der Stelle überhaupt geregelt, wie man das durchsetzen will? Ich würde jedenfalls nicht sagen, dass das auf jeden Fall verfassungswidrig war, weil die sterile Immunität nicht da war und das schon bekannt war. Man muss schauen: Was genau wäre die Regelung an der Stelle gewesen?

Wie kann man den Rechtsschutz verbessern? Das ist eine Frage, die man wahrscheinlich in der Verwaltungsgerichtsordnung regeln würde, je nachdem an was man genau denkt. Das ist ein Bundesgesetz. Es gibt aber eine Stellschraube, über die das Land nachdenken könnte. Das wurde auch im Eingangsstatement von Herrn Ogorek angesprochen, nämlich die Frage der Handlungsform. Bei einer Rechtsverordnung gehe ich zum Verwaltungsgerichtshof. Wenn der die Maskenpflicht kippt, gilt das für alle. Bei Allgemeinverfügungen gehe ich zum

Verwaltungsgericht. Dann muss nur ich die Maske nachher nicht tragen, aber alle anderen theoretisch doch. Man geht natürlich davon aus, dass dann die Allgemeinverfügung geändert wird.

Die Kommunen können in Hessen und letztlich bundesweit aber gar keine Rechtsverordnung erlassen, weil sie dazu vom Land nicht ermächtigt werden. Sie könnten im hessischen Recht regeln, dass nicht nur die Landesregierung – so steht es im Infektionsschutzgesetz – Rechtsverordnungen erlassen kann, sondern auch die Kommunen. Sachsen-Anhalt hatte kurz so eine Regelung. Wenn die Stadt Wiesbaden etwas regeln will, ist sie eigentlich zu einer Allgemeinverfügung mit den Konsequenzen gezwungen. Es gab auch Gerichtsentscheidungen, die bei Ausgangssperren vereinzelt festgestellt haben: Ihr dürft das gar nicht machen, weil eine Allgemeinverfügung die falsche Handlungsform ist. – Dann darf die Stadt eigentlich gar nichts mehr machen. Das meiste wurde auf Landesebene geregelt, dann ist das vielleicht am Schluss nicht so schlimm, aber wenn man etwas verbessern will, könnte man das an der Stelle machen.

Wir haben auch keine Rechtsschutzmöglichkeit für Bundesrechtsverordnungen; das ist aber keine Frage, die das Land regeln kann. Da habe ich nicht die Möglichkeit wie bei Landesrechtsverordnungen, das vor einem Verwaltungsgericht klären zu lassen. Ich muss eine Feststellungsklage erheben, es ist jedenfalls eine andere Art von Rechtsschutz als in § 47 VwGO.

Frau **Dr. Jessica Hamed**: Ich will kurz zum Rechtsschutz anschließen. In der Tat ist es bei Bundesverordnungen schwierig. Zum Beispiel hatte ich eine Klage geführt, bei der es um die Verkürzung des Genesenenstatus ging. Da war es ein großes Rätsel, wo man es überhaupt anhängig macht. Letztlich hatte ich mich für das Verwaltungsgericht Berlin entschieden. Das hat sich zumindest zuständig gefühlt und auch in unserem Sinne entschieden. Das ist dann vom OVG wieder aufgehoben worden. Das macht es schwieriger. Es führt auch zur Inter-partes-Wirkung. Das ist ein Problem, denn natürlich gibt es – Sie haben es schon angesprochen – auch die Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz, das heißt, wenn ich einmal von einem Verwaltungsgericht gehört habe, dass zum Beispiel das Verweilverbot für Herrn X. rechtswidrig war, ist es tunlich nachzuziehen und aufzuheben, und zwar für alle. Das ist aber kein Automatismus, das hat nicht jedes Bundesland so gemacht. Ich meine, Nordrhein-Westfalen hat es nicht gemacht. Rheinland-Pfalz hat es zum Beispiel so gemacht, aber korrigieren Sie mich. Da wäre es schon sinnvoll, insgesamt darüber nachzudenken, die Instrumentarien des Rechtsschutzes nachzuschärfen. Das wird auf Bundesebene passieren müssen. Über den Bundesrat haben Sie aber die Möglichkeit, Einfluss zu nehmen und sinnvollen effektiven Rechtsschutz zu ermöglichen.

Herr Ogorek ist noch einmal darauf eingegangen: keine Zeit, Akten zu führen. Sie hatten es vorher zugespitzt: ein weißes Blatt. Aus Bayern kam das tatsächlich. Das ist nicht einmal zugespitzt gewesen, sondern da hieß es so. Das war je nach Bundesland sehr unterschiedlich, nur damit Sie eine Vorstellung haben, wie das aussieht. Für Hessen wissen Sie es vielleicht, weil Sie sich das selbst angeschaut haben. Ich weiß auch, wie eine hessische Akte aussieht. In Rheinland-Pfalz hat man eine Loseplatzsammlung bekommen. Das ist auch für das Gericht problematisch. Ich stand durch die Verfahren bundesweit im Gespräch mit den Richterinnen und Richtern. Da sind drei Menschen, die jetzt entscheiden müssen, ob der Lockdown, und zwar in Gänze,

rechtmäßig ist oder nicht. Das ist vielleicht zu viel Verantwortung. Es ist natürlich grundsätzlich die Aufgabe von Richterinnen und Richter zu entscheiden, aber da wäre es gut, wenn es ihnen gerade die Legislative etwas einfacher machen würden und mehr ihren politischen Spielraum nutzte.

Es ist auch menschlich nachvollziehbar: Wer von uns würde sich im April 2020 hinstellen und sagen „Nein, das ist rechtswidrig“? Selbst wenn man das denken würde, muss man das erst einmal machen. Das ist ein großes Problem. In Österreich – um einen Blick auf unseren Nachbarn zu werfen – wurden einige Maßnahmen deswegen vom dortigen Verfassungsgericht gekippt, weil keine Akten geführt worden sind bzw. nicht nachvollziehbar war, wie die Entscheidung getroffen worden ist – Stichwort: Rechtsstaatsprinzip. So weit sind unsere Gerichte nicht gegangen. Sie hätten aber meines Erachtens so weit gehen können. Deswegen noch einmal die dringliche Bitte, darauf Einfluss zu nehmen, wie die Akten geführt werden.

Das zweite Stichwort waren die Daten. Herr Ogorek, Sie hatten dazu schon etwas gesagt. Freilich ist es in der Pandemie so, dass sich die Erkenntnisse sekundlich ändern und weiterentwickeln. Das heißt aber eben nicht, dass wir nicht damit anfangen, dem hinterherzukommen, sondern wir müssen anfangen. Sonst würden wir wirklich wie das Kaninchen vor der Schlange stehen. Dann ist es überholt. Deswegen ist es ein fortlaufender Prozess, das Ganze auch wissenschaftlich zu begleiten.

Eine Frage aus der AfD-Fraktion betraf die Bußgelder, aber auch strafrechtliche Verfahren wegen gefälschter Atteste gegen Ärzte und Ärztinnen, aber auch gegen Bürger und Bürgerinnen. Wenn ich mit einer Maßnahme nicht einverstanden bin, gibt es die Möglichkeit, dagegen vorzugehen. Das haben wir gemacht. Wir haben eben den Rechtsweg bestritten und gesagt: Diese Maßnahme, zum Beispiel die Zugangsbeschränkung wegen 2G, halten wir für rechtswidrig. Dann gibt es eine Entscheidung. Das ist der Weg, den man rechtsstaatlich üblicherweise geht.

Wenn ich aber zu dem Ergebnis komme, einen anderen Weg zu gehen und ein Attest zu fälschen, ist das erst einmal eine Straftat, eine Fälschung. Jetzt kommen wir ein bisschen zu der Frage, wie damit umzugehen ist. Das ist weniger eine rechtliche, als vielmehr eine Frage danach: Wie stelle ich den sozialen Frieden wieder her? Der Herr von der Fraktion der GRÜNEN hatte, glaube ich, gesagt, dass natürlich Fehler gemacht worden sind, und zwar allenthalben und überall. Wer nicht, werfe mit dem ersten Stein. Was ziehen wir daraus? Ich habe auch in solchen Verfahren sowohl Ärzte/Ärztinnen als auch Bürger/Bürgerinnen vertreten, denen vorgeworfen wurde, auf irgendeine Art und Weise ein Attest gefälscht zu haben. Das ist meiner Empfindung nach aus einem Ohnmachtserlebnis entstanden. Das rechtfertigt nicht, Gesetze zu überschreiten – so möchte ich mich nicht verstanden wissen –, aber wir können überlegen, ob man in so einer krisenhaften Ausnahmesituation irgendwann sagt: Wir machen jetzt den Sack zu und denken über Amnestieregelungen nach. Für Bußgeldbescheide ist das in Bayern gemacht worden. Herr Söder hat sich zu einer allgemeinen Amnestie für die Ordnungswidrigkeitsverfahren entschieden.

Darüber, ob man das für das Strafrecht macht, könnten Sie befinden und überlegen, wie man damit umgeht. Das sind Entscheidungen, die eben von der Legislative zu treffen sind. Ich würde zwischen Ordnungswidrigkeiten und Strafrecht differenzieren, aber vor dem Hintergrund, dass

das meines Erachtens in der Regel nicht aus einer Staatsablehnung oder aus Bössartigkeit passiert ist so nach dem Motto „Ich halte mich an keine Gesetze, was interessiert mich das“, sondern wirklich aus dem Gefühl der Ohnmacht, durchaus dafür plädieren. Das mag man nachvollziehen können oder auch nicht.

Ich habe schon gesagt: Es gibt den Rechtsweg, den man beschreiten kann. Den haben wir auch beschritten. Dann verliert man am Ende, dann ist das halt so; dann ist das hinzunehmen. Für manche war das aber sehr schwierig, und zwar gerade für diejenigen, die nie mit dem Staat konfrontiert waren. Als Fachanwältin für Strafrecht habe ich oft mit marginalisierten Menschen zu tun. Ich vertrete viele Geflüchtete, ich vertrete viele im Betäubungsmittelabhängigkeitsbereich, erste Rechtshilfe usw. Das heißt, das sind Menschen, die wissen, was Staatsgewalt ist, aber denjenigen, die zum Beispiel aus der Mitte der Gesellschaft auf die Straße gegangen sind, war zum Teil nicht einmal bekannt, dass man den Ausweis zeigen muss, wenn man gefragt wird. Dann kommt es zu Widerstandshandlungen usw. Ich will nicht sagen, dass das richtig ist. Ich will damit nur sagen, dass es eine Ausnahmesituation war, und zwar nicht nur für die Legislative, für die Justiz und für die Exekutive, sondern auch für die Bürgerinnen und Bürger dieses Landes. Deswegen sollte man vielleicht auch – ich habe es in meine Empfehlungen geschrieben – über Amnestieregelungen nachdenken.

Zur sterilen Immunität. Ich habe mir während meiner Arbeit über die Impfpflicht viele Gedanken gemacht. In der Tat mag man hier zwischen altersbedingter Impfpflicht usw. differenzieren, Frau Kollegin, aber ich wage zu sagen, dass ich jedenfalls eine allgemeine Impfpflicht für verfassungswidrig hielte, und zwar aus folgenden zwei Hauptgründen.

(Zuruf)

– Entschuldigung, ja, begrenzt auf Corona. Ich habe ja vorher schon gesagt: Generelle Impfpflichten sind ein anderes Thema.

Zum einen gibt es die sterile Immunität nicht; es ist keine Ausrottung möglich. Zum anderen – das ist ein ganz wichtiger Punkt – ist es ein allgemeines Lebensrisiko geworden. Es gab nämlich die Impfung, es gab die Möglichkeit, sich selbst zu schützen. Es ist sehr positiv, dass es so gut wie keine Unverträglichkeit gab, anders als bei der Masernimpfung – ich glaube, da ist das eher der Fall, bin mir aber nicht sicher. Es gab auch verschiedene COVID-Impfstoffe; das kommt noch dazu. Es ist wohl nicht so, dass es einen relevanten Prozentsatz an Menschen betrifft, die sich nicht hätten impfen lassen können.

In dem Moment, in dem klar ist, dass ein Bürger/eine Bürgerin sich selbst schützen kann, wenn er oder sie das will, sind wir meines Erachtens mit Blick auf die Frage der Verhältnismäßigkeit raus. Ist es dann nämlich geboten, jemanden dazu zu verpflichten, sich zu schützen, um andere zu schützen? Das hatte ich vorher angedeutet, nämlich Fremdschutz durch Selbstschutz auf zwei Ebenen: einerseits, um möglicherweise das Virus nicht weiterzugeben, was nicht funktioniert – das haben wir schon gesagt, Stichwort: sterile Immunität –, und andererseits soll doch bitte jeder Mensch dafür Sorge tragen, dass er keinen schweren Verlauf hat. Das wäre der einzige Grund, über den man noch nachdenken könnte. Da sind wir aber bei der Frage des Solidarsystems. Man

kann das weiterspinnen; ich möchte das auf die nächste Ebene heben: Wie viel Gesunderhaltungspflicht habe ich denn? Das Hauptargument für Impfpflichten ist aber – das war in der Vergangenheit auch so –, dass die Möglichkeit besteht, die Krankheit auszurotten, und die gab es einfach nicht. Deswegen bin ich so frei und halte das für verfassungswidrig.

Die Pandemiepläne haben Sie schon angesprochen; wir haben in unseren Schriftsätzen häufig darauf rekurriert, denn die gab es. Da standen meines Erachtens auch kluge Dinge drin, die allerdings nicht umgesetzt wurden. Da ist natürlich die Frage: Wie viel bringt ein Pandemieplan, wenn er am Ende nicht umgesetzt wird? Jetzt kann man natürlich sagen, wir hatten damals nicht die Erfahrung. Jetzt ist diese Gesellschaft von dieser Erfahrung geprägt und wird vielleicht ernsthafter mit den Pandemieplänen umgehen und sie vielleicht auch mit der Erfahrung überarbeiten, die wir gemacht haben. Eine Sache wurde allerdings umgesetzt, nämlich die Frage des Einsatzes von Medien, letztlich von Kommunikatoren, von Medienköpfen. Es hat in einer Krisensituation Sinn, den Informationsfluss ein bisschen zu kanalisieren, birgt aber auch das Risiko, den Diskurs zu sehr zu verengen.

Damit sind wir wieder bei der Frage nach dem offenen Diskurs und dem Wettbewerb der Ideen. Ich denke, da ist Nachholbedarf gewesen. Man hat sich einfach auch Chancen verbaut, indem man sich mit Blick auf andere Länder zu schnell für einen vermeintlich alternativlosen Weg entschieden hat. Ich bemühe jetzt nicht Schweden, sondern Sie können auch in andere Länder schauen: Es gab andere Möglichkeiten, damit umzugehen. Deswegen ist es das A und O, wirklich den Diskurs zu öffnen und zu weiten. Das wird auch dazu führen, Radikalisierungstendenzen einzudämmen, die sich daraus ergeben können, dass man glaubt, vom Staat nicht gesehen zu werden. Ich denke, dass damit viel geholfen wäre.

Im Gesetz steht nicht, das RKI hat immer Recht, aber gerichtlich wirkte das manchmal so. Ich hatte auch den Eindruck durch die Verfahren, weil wir immer wieder den Satzbaustein bekommen hatten „Aber das RKI hat das und das gesagt“, auch wenn wir dem andere Erkenntnisse entgegengestellt haben. Irgendwann habe ich gedacht, dann müssen wir gegen das RKI vorgehen, und habe eine Unterlassungsklage mit dem Ziel eingereicht, das RKI dazu zu verpflichten, es zu unterlassen, das Infektionsgeschehen aggravierend darzustellen. Das war zu einer Zeit, als die Infektionszahlen zurückgegangen sind und das Warnlevel des RKI gleichermaßen hoch war. Das war unsere Idee dahinter.

Sie werden es sich vielleicht denken können: Wir hatten keinen Erfolg mit dem Hinweis, der im Prinzip richtig ist: Liebe Frau Hamed, was Sie hier vortragen, können Sie doch in den abstrakten Normenkontrollen vortragen; das haben die Gerichte dann zu überprüfen. – Das stimmt, das haben sie allerdings nicht gemacht. Das heißt, es gibt hier ein gewisses Klarstellungsbedürfnis. Nur am Rande: In den RKI-Protokollen ist meine Klage zu finden. Das RKI hat darüber gesprochen, seine Kommunikation anzupassen. Das haben Sie nach meiner Klage auch getan, damit es seine Glaubwürdigkeit nicht verliert. Das heißt, indirekt hatte die Klage Erfolg, direkt hatte sie keinen Erfolg. Sie wäre nicht notwendig gewesen, wenn die Gerichte das RKI nicht – das ist jetzt zuge-spitzt – sakrosankt gestellt hätten. Demzufolge wäre eine gesetzgeberische Klarstellung dahin gehend sinnvoll, dass das RKI zwar genau dafür da ist, Infektionsgeschehen zu monitoren usw.,

aber dass das nicht bedeutet, dass wir deswegen keine Sachverständigenanhörungen machen müssen. Gesetzlich gäbe es im Prinzip nichts zu erinnern, faktisch aber hat es eben diese Auswirkungen gehabt.

Ein letzter Punkt, bei dem ich sagen muss, dass die Justiz sehr gut auf diese schnellen Wechsel reagiert hat, nämlich auf die Verordnungen. Die waren zum Teil wieder außer Kraft, bevor darüber entschieden werden konnte. Ich stand mit den Gerichten im Austausch: Was machen wir jetzt? Es wurde die Einigung gefunden, dass wir die Anträge anpassen können oder sogar einen Antrag einreichen können, bevor das Gesetz in Kraft ist, um überhaupt die Möglichkeit zu haben, in zwei Wochen zu einer Entscheidung zu kommen. Ich muss sagen, die Justiz hat diesbezüglich versucht, so schnell wie möglich Entscheidungen zu produzieren. Das ist erst einmal anzuerkennen, aber Sie könnten es der Justiz tatsächlich leichter machen. Dazu hatten wir ja schon eine Vielzahl an Möglichkeiten gehört.

Vorsitzender: Vielen Dank. – Damit wäre auch diese Runde der Sachverständigen abgeschlossen. Gibt es Wortmeldungen für eine dritte Runde?

Abgeordneter **Gerhard Schenk:** Bevor ich meine Frage formuliere, möchte ich Ihnen recht herzlich danken. Das war ein ganz grandioser Erkenntnisgewinn, den wir durch Sie heute erfahren haben.

Ich möchte auf § 17a Absatz 2 des Soldatengesetzes zurückkommen; der war die Grundlage für die Duldungspflicht in dem Bereich. Das Bundesministerium für Verteidigung hat in dem Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht in Leipzig zugesichert, in einem Verfahren gegen einen der Soldaten nicht weiter auf der Duldungspflicht zu bestehen. Jetzt weiß man aber, dass es gerade im Bereich der Soldaten, die normalerweise relativ gesund sind, sehr viele Vorkommnisse mit Myokarditis und auch viele andere Erkrankungen gegeben hat. Brauchte man daraufhin nicht eine juristische Aufarbeitung dieser verurteilten Soldaten, die sich also gewehrt hatten, sich impfen zu lassen, und deshalb entlassen wurden usw. oder eben auch in Haft waren? Wie sollte das geschehen? Wie sollte man eine Aufarbeitung in dem Bereich hinbekommen?

Abgeordneter **Markus Bocklet:** Dieser Block heißt – ich habe noch einmal geschaut – Rechtmäßigkeit der Maßnahmen. Nachher haben wir die Frage der Legitimität. Da fließen noch andere Parameter ein wie ethische und moralische Gründe und anderes. Jetzt haben wir aber den Block Rechtmäßigkeit. Deswegen möchte ich noch einmal an Frau Dr. Kießling und auch Frau Dr. Hamed eine Frage richten. Die unterschiedlichen rechtspolitischen Positionen, wie man etwas hätte sehen können – rechtswidrig, verfassungswidrig –, nehme ich zur Kenntnis. Es war mir auch nicht völlig unbekannt, dass man das auch anders sehen kann, auch Ihre Positionen.

Wir sind jetzt fünf Jahre danach oder sechs Jahre nach Beginn. Waren sie rechtmäßig? Gibt es Ihrer Kenntnis nach hinreichende Urteile, die der Politik dokumentieren: Sie haben

verfassungswidrig gehandelt, oder Sie haben unrechtmäßig gehandelt? – Bei 100 Verordnungen kann ich mir vorstellen, dass die eine oder andere fehlerhaft war und vom Markt genommen werden musste. Im Prinzip ist es aber doch so gewesen – so erinnere ich mich als Nichtjurist, der nicht dauernd vor Gericht steht –, dass diese Urteile der Politik im Prinzip Verfassungskonformität unterstellt und bescheinigt haben. Frau Dr. Hamed, Ihre Anregungen, was man besser machen kann, höre ich gerne. Die Grundthese aber, dass dieses Verfahren zu Corona verfassungswidrig oder unrechtmäßig war, müssten Sie doch eigentlich beide verneinen. Oder haben Sie Urteile, die das anders sehen?

Abgeordneter **Yanki Pürsün**: Vielen Dank an die Sachverständigen. Die beiden Tage sind wirklich ein Highlight im Hessischen Landtag. Herr Vorsitzender, ich stelle die Frage einfach mal so; man könnte glauben, es wäre vielleicht ein Statement, was ich sagen möchte. Das eine ist hier öfter angesprochen worden: Hatte der Hessische Landtag eigentlich die Möglichkeit, intensiver einzusteigen und vielleicht auch gewisse Dinge selbst gesetzlich zu regeln? Abgeordnete bekommen eine Diät. Darin steckt das Wort Tag. Das heißt, wir stehen eigentlich jeden Tag der Gesetzgebung zur Verfügung. Wir hätten die Möglichkeit gehabt, wir haben auch während der Pandemie gewisse Dinge mit sehr kurzer Frist erledigt. Es wäre also möglich gewesen; das ist angesprochen worden. Wir sind damals teilweise heftig dafür kritisiert worden, dass wir alles in den Hessischen Landtag tragen. Der zuständige Gesundheitsausschuss hat so oft getagt wie nie zuvor in der Geschichte des Landes Hessen und über 100 Sitzungen gehabt, ganz viele Anfragen und auch Dringliche Berichtsanträge. Diese Möglichkeit hätte es gegeben. Dagegen spricht auch nicht der Parlamentarismus, es selbst zu machen und es nicht der Exekutive zu überlassen. Theoretisch wäre es möglich gewesen.

Das andere ist das RKI; das ist gerade eben angesprochen worden. Ich habe am Anfang der Pandemie festgestellt, dass das RKI eine besondere Bedeutung hat und das Land immer wieder darauf verweist: Bundesebene, RKI, Sie haben die MPK angesprochen. Ich habe sehr früh Kontakt zum RKI aufgenommen und gesagt: Sie scheinen eine Wichtigkeit zu haben. Ich würde mich gerne mit Ihnen treffen, um zu verstehen, was Sie da so machen. – Die haben weder reagiert, noch Zugang zugelassen. Nach unendlich vielen Kontaktversuchen hieß es dann: Wir stehen der Landesebene, also einem Landtag, einem Landtagsabgeordneten, nicht zur Verfügung. Sie bekommen von uns keine Auskünfte und auch keinen Zugang. – Das war meine Erfahrung während der Pandemie.

Vorsitzender: Vielen Dank. – Dann gehe ich bei den Sachverständigen wieder der Reihe nach vor, sofern sie gefragt wurden und dazu etwas sagen können.

Herr Prof. **Dr. Markus Ogorek**: Wenn ich das richtig sehe, gingen zwei Fragen unter anderem an mich. § 17a Absatz 2 Soldatengesetz kenne ich offen gesagt nicht. Damit müsste ich mich erst

einmal befassen. Dazu kann ich Ihnen jetzt spontan leider keine Antwort geben, was ich echt bedauere, weil die Fragestellung, die Sie aufgeworfen haben, juristisch natürlich spannend klingt.

Was die Möglichkeit einer parlamentsgesetzlichen Regelung anbelangt, ist jetzt natürlich so ein bisschen die Situation: Die einen sagen Ja, die anderen sagen Nein. – Ich kann das nicht wirklich beurteilen. Ich kenne dafür die Prozesse des Landtages in Wiesbaden nicht gut genug. Ich glaube aber, dass Frau Kießling und ich – – Das klang gerade so ein bisschen nach einer Differenz, dass also unsere Meinungen auseinandergehen. Vielleicht habe ich mich auch nicht präzise genug ausgedrückt, insbesondere was die Befristung anbelangt. Der Gedanke, den ich hatte, ist nicht, dass im Grunde genommen in toto eine Verordnung durch ein Gesetz ersetzt wird, sondern dass man einen gesetzlichen Rahmen für die Verordnung schafft. Ich könnte mir vorstellen, dass dieser Rahmen auch etwas Einhegendes hätte, also nicht in Konflikt mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip geriete, sondern im Gegenteil die Implementierung des Verhältnismäßigkeitsprinzips vorantreibt. Dann hätte man wahrscheinlich mit der Befristung auch nicht diese Schärfe. Ich gebe Ihnen natürlich völlig recht: Wenn man einfach eins zu eins versuchen würde, eine Verordnung in Gesetzesform zu erlassen, stellt sich natürlich mit Blick auf die zeitliche Dimension des Verhältnismäßigkeitsprinzips dasselbe Problem, wie es sich stellen würde, wenn man es mit einer Rechtsverordnung zu tun hätte.

Herr Prof. **Dr. Martin Schwab**: Ich gehe auf die Impfduldungspflicht bei der Bundeswehr ein. Es gab zwei Verfahren, eines im Jahr 2022. Dazu kann ich recht viel sagen, weil ich selbst einer von mehreren Prozessbevollmächtigten war. 2024 gab es ein Verfahren, das nie zu einer Entscheidung gekommen ist, weil einen Tag vorher der Bundesverteidigungsminister die COVID-19-Impfung aus dem Basisimpfschema der Bundeswehr strich, was eben bedeutete, dass es keine Verpflichtung nach § 17a Soldatengesetz mehr gab. Das maßgebliche Argument des Bundesverwaltungsgerichts 2022, die Wehrbeschwerden, die ich mit vertreten hatte, zurückzuweisen, war: Diese Impfung vermittelt Fremdschutz.

Jetzt hören wir – Jens Spahn, 15.12.2025 –, es sei nie das Ziel der COVID-Impfkampagne gewesen, Fremdschutz, also Infektionsschutz gegenüber Dritten – so hat er das ausgedrückt – zu vermitteln. In meinen Augen fiel damit die Rechtfertigung der Duldungspflicht komplett in sich zusammen. Dann bin ich tatsächlich der Meinung, dass sowohl die Wehrdisziplinarverfahren als auch die Strafverfahren wegen Gehorsamsverweigerung wieder aufgenommen werden müssen. In der StPO gibt es dafür die Rechtsgrundlage in § 359. Die Wehrdisziplinarordnung ist in weiten Teilen analog der Strafprozessordnung. Wenn es da keine spezielle Vorschrift über die Aufnahme von Verfahren gibt, müsste man eben auch wieder auf § 359 StPO zurückgreifen. Das halte ich für dringend geboten.

Noch eine Bemerkung zu der Praxis des RKI, nicht mit Abgeordneten zu kommunizieren. Das Bundesverwaltungsgericht war in der Entscheidung, die ich vorhin zitiert habe, mit der Frage konfrontiert worden: Ist es denn nicht wenigstens rechtsfehlerhaft, dass die Landesregierung Baden-Württemberg noch nicht einmal Verbindungen zum RKI aufgenommen hat? Dann hieß es zur Antwort: Nein, das musste sie nicht, sie durfte sich auf die Verlautbarungen verlassen. Eine

Kommunikationsobliegenheit der Regierung gab es nicht. – Ich hätte mir aber im Traum nicht vorstellen können, dass eine Ministerialbehörde der gesetzgebenden Gewalt eine solche Respektlosigkeit entgegenbringt, wie es Ihnen widerfahren ist. Das darf in einem demokratischen Rechtsstaat nicht passieren.

Frau Prof. **Dr. Andrea Kießling**: Ich weiß nicht, ob ich Ihre Frage mit den Parlamenten ganz richtig verstanden habe, deswegen allgemein. Niemand hat die Parlamente – weder das Landesparlament noch den Bundestag – irgendwie daran gehindert, irgendetwas zu tun, was im Rahmen ihrer Zuständigkeiten war. Niemand hat die Parlamente entmachtet. Das ist einfach eine eigene politische Entscheidung, wie man Rechte, die man vielleicht zum Beispiel über Artikel 80 Absatz 4 Grundgesetz hat, umsetzt. Hessen hatte ein Gesetz, in dem Informationspflichten standen. Deswegen besteht da einfach viel Spielraum.

Zu der Frage nach den Urteilen. Es gibt einige Urteile der Verwaltungsgerichte aus unterschiedlichen Bundesländern in unterschiedlichen Instanzen, die einzelne Maßnahmen für rechtswidrig erklärt haben. Die gibt es auf jeden Fall, sodass einfach die These, die Gerichte hätten alles gehalten, nicht stimmt. Es war aber nicht die Mehrheit. Es gab Einzelfälle. Die Gründe waren auch sehr unterschiedlich. Zum Versammlungsrecht gab es immer mal wieder Entscheidungen, weil da die Maßnahmen zum Teil einfach sehr eng und sehr streng waren und die Versammlungsfreiheit nicht gewahrt haben. Das waren einzelne Entscheidungen. Man hat im Herbst 2020, als wir noch die Generalklausel hatten, in Bayern – ich glaube, es war der VGH München – gesagt: So langsam reicht uns die Generalklausel nicht mehr aus. – Das haben sie sehr deutlich gesagt, was wohl letztlich der politische Anstoß beim Bund war, dass er das Gesetz nachgebessert hat. Im Sommer gab es schon im Saarland eine ähnliche Regelung, die hat nicht ganz so viel Beachtung gefunden, in der ganz klar gesagt wurde: Dafür dürft ihr die Generalklausel gar nicht nehmen. Das ist also keine Frage der Verhältnismäßigkeit oder ob man die Maßnahmen an sich machen kann, sondern ihr müsst das Gesetz an der Stelle ordentlich machen; dann können wir uns die Verhältnismäßigkeit anschauen.

Vorhin wurde schon einmal erwähnt, dass das OVG Lüneburg irgendwann zur FFP2-Maskenpflicht – ich glaube, in Geschäften – gesagt hat, das geht nicht, weil es mildere Maßnahmen gibt. Sie haben nicht gesagt, man darf da gar nichts machen. Ich weiß, in Düsseldorf gab es mal ganz kurz eine Maskenpflicht draußen durch Allgemeinverfügung, wenn man bestimmte Abstände nicht einhält. Da wurde dann gesagt, das ist zu unbestimmt, was diese Abstände angeht. Ich weiß nicht mehr genau, was die Begründung war, aber sie wurde aufgehoben. Dann hat die Stadt Düsseldorf diese Allgemeinverfügung komplett für alle gestrichen und das nicht mehr gemacht. Es gab, das hatte ich vorhin schon einmal kurz gesagt, auch einzelne Entscheidungen zu Ausgangsbeschränkungen, dass sie zum Teil nicht verhältnismäßig sind und zum Teil die Handlungsform einfach falsch ist, dass das also nicht die Städte durch Allgemeinverfügung machen dürfen. Es gab einzelne Entscheidungen. Entweder man hat das Gesetz nachgebessert, oder man hat an der Verordnung irgendetwas nachgebessert oder auch einmal einfach nichts gemacht, weil man dann einfach gesagt hat: Vielleicht ist diese Maßnahme gerade im Versammlungsrecht dann doch nicht verhältnismäßig. – Das gab es also, aber das war an der Stelle nicht die Mehrheit.

Vielleicht abschließend, was die Aufarbeitung angeht, an alle, die immer nach Aufarbeitung rufen. Die Gerichte machen schon Aufarbeitung. Das gilt sicher auch für die Fälle nach dem Soldatengesetz. Die Einzelnen können sich dagegen wehren und dagegen vorgehen; das hatten Sie für andere Sachverhalte gesagt. Das ist auch eine Form der Aufarbeitung. Es ist also nicht nur etwas, was die Landesparlamente und der Bundestag machen. Es gibt ganz viele Gerichtsentscheidungen, in denen es um die Bußgelder und um andere Maßnahmen geht. Das Bundesverwaltungsgericht hat jetzt in Hauptsacheverfahren entschieden. Diese Aufarbeitung läuft also eigentlich schon im Hintergrund. Ich glaube, es gibt nicht an jeder Stelle die Notwendigkeit, dass man noch etwas überstülpt, sondern wenn das letztlich entschieden ist, muss man das vielleicht auch einfach akzeptieren.

Frau **Dr. Jessica Hamed**: Ich bin auch nicht tief im Soldatengesetz drin. Ich habe aber mitbekommen, dass der COVID-19-Impfstoff aus dem Katalog der verpflichtenden Impfungen gestrichen worden ist. Ich meine, da läge es nahe, auch hier über Amnestieregelungen nachzudenken, und zwar nicht verstanden als Eingeständnis, dass es falsch war, sondern als Beitrag zu einer Befriedung der Gesellschaft. Das sehe ich eigentlich im Gleichklang zu den Fragen nach Bußgeldern usw. insbesondere vor dem Hintergrund, dass es dann tatsächlich auch gestrichen worden ist.

Zu Ihrer Frage hat die Kollegin schon sehr differenziert geantwortet. Natürlich gab es Entscheidungen, und zwar durchaus einige, oft formal; das muss ich an der Stelle sagen. In Bayern haben wir gut die Hälfte der Verfahren gewonnen, aber aus formalen Gründen: Es war zu allgemein, der Bestimmtheitsgrundsatz wurde nicht gewahrt etc. pp. Man könnte jetzt sagen, man kann sich darüber freuen, wenn man klagt und Recht bekommt. Das ist etwas, was meinen Mandantinnen und Mandanten wenig wert war, denn uns ging es darum, dass es auch eine gerichtliche Aufarbeitung gibt, die möglich gewesen wäre, wenn die Aktenführung so gewesen wäre, dass man die Entscheidungen nachvollziehen und damit auch überprüfen kann.

Nehmen wir ein anderes Beispiel, Stichworte: Pflegeheime, Krankenhäuser, etc., komplette absolute Zugangsverbote. Was habe ich dem gegenübergestellt? Habe ich dem etwas gegenübergestellt, um es überspitzt zu sagen, zumindest zu Beginn? Das betrifft sicherlich die absoluten Zugangsverbote. Ein solcher politischer Imperativ ist natürlich das Gegenteil einer Abwägungsentscheidung. Um das aber überprüfen zu können, müsste man erst einmal die Entscheidung des Staates – in dem Fall der Exekutive, die die Verordnung erlassen hat – nachvollziehen können, um zu wissen: Habe ich denn einen Ermessensausfall? Habe ich vielleicht den Gesundheitsschutz, was ich nicht darf, absolut gesetzt? Wenn ich das nicht habe, habe ich die anderen Rechtsgüter mit dem angemessenen Gewicht berücksichtigt etc. pp.? All das hätten wir uns gewünscht.

Wir haben immer noch Verfahren anhängig, auch hier in Hessen, nachdem es vom Bundesverwaltungsgericht wieder zurückgekommen ist. Ich bin aber nicht sehr optimistisch, dass wir diese Art von Aufarbeitung in den Gerichtssälen erleben werden. Vielleicht ist es auch eine Überforderung, das mag schon sein, denn es gibt so gut wie keine Sachverständigenanhörungen;

zumindest ist es mir nicht bekannt. In Rheinland-Pfalz hat man es in einem Verfahren, das ich geführt habe, das auch wie ein Musterverfahren geführt worden ist, mal gemacht und die Regierung aufgefordert, ihre Gefahrenprognose darzulegen: Von was ist sie denn ausgegangen, von welchen Folgen, aufgrund welcher Tatsachengrundlage? Da kam relativ wenig. Wir sind noch in dem Verfahren; wer weiß, was sich noch auftut, da besteht noch die Möglichkeit. Darum ging es uns letztlich aber. Meinen Mandanten und Mandantinnen ging es nicht darum, formal einen Sieg zu erringen, sondern grundsätzlich die Fragen zu klären – nicht, um mit dem Finger darauf zu zeigen und zu sagen „Was habt ihr da gemacht?“

Ich unterstelle, dass alle versucht haben, nach bestem Wissen und Gewissen zu handeln. Ihre Kollegin hat es gesagt: Sie haben nächtelang dagesessen und überlegt. Darum geht es gar nicht. Es geht nicht darum, also mir jedenfalls nicht und ich glaube, auch meiner Mandantschaft nicht, Schuld zuzuweisen. Auch der Gesellschaft sollte es nicht darum gehen, sondern ernsthaft und ehrlich aufzuarbeiten, auch wenn das dazu führen sollte, dass man feststellt, man hat die eine oder andere falsche Entscheidung getroffen oder hätte eine bessere Entscheidung treffen können.

Die Gerichte prüfen immer nur die äußersten Grenzen. Das ist die Frage, das sage ich auch immer. Ich bin von Hause aus Strafrechtlerin. Orientieren wir uns nur an den äußersten Grenzen dessen, was gerade noch geht? Auch wenn ich Verfahren beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte habe, wird nur die äußerste Grenze überprüft. Das muss aber nicht unser Maßstab sein. Unser Maßstab kann auch sein, dass man sich nicht bis an die äußersten Grenzen, nicht bis in die Graubereiche bewegt, sondern ein bisschen enger bleibt. Deswegen würde ich gar nicht fragen: Was folgt denn daraus? Tatsächlich gab es eine Vielzahl an Gerichtsentscheidungen, die gesagt haben: Die Maßnahme war rechtswidrig.

Um Ihnen ein Gefühl zu vermitteln, wie Gerichte auch unter Druck standen: Da sitzen drei Berufsrichter und Berufsrichterinnen, die entscheiden sollen, ob der Lockdown oder die Schulschließung oder diese ganz großen Maßnahmen nun rechtmäßig sind oder nicht. Das ist schon wirklich viel verlangt. Einmal hatte der Bayerische Verwaltungsgerichtshof recht frühzeitig im April 2020 über diese Abgrenzung nach 800 Quadratmetern zu entscheiden. Vielleicht erinnern Sie sich dunkel daran, dass man das nach der Größe gemacht hat und welche Branchen betroffen waren. Das Gericht kam zu dem Ergebnis, dass die Maßnahme aus verschiedenen Gründen rechtswidrig ist. Die zwangsläufige Folge, die in der Normenkontrolle in der VwGO angelegt ist, wäre gewesen, dass er diese Regelung außer Kraft setzen muss. Das hat sich das Gericht offenbar nicht getraut, hat einen Kunstgriff gemacht und auf das Bundesverwaltungsgericht rekurriert, dass es in Situationen, in denen besonderer Notstand droht, ausnahmsweise ausreicht festzustellen, dass die Maßnahme rechtswidrig ist.

Das Bundesverfassungsgericht kann zum Beispiel feststellen, dass etwas verfassungswidrig ist, aber Fristen einräumen. Das geht im Normenkontrollverfahren nicht. Daran sehen Sie aber, was das für die Richter und Richterinnen bedeutet hat. Ich maße mir nicht an zu sagen: Wie könnt ihr nur, dann muss man es halt aussetzen. – Ich verstehe das, ich kann das menschlich nachvollziehen. Genau das ist, was ich vorhin gesagt habe, dass man es der Justiz ein bisschen leichter machen

muss und auch kann: all diese vorgeschalteten Datensammlungen, nachvollziehbare Entscheidungen etc. pp., einen offenen Diskurs. Ich erinnere an das Versammlungsrecht; das hatten Sie gerade erwähnt. Da gab es eine Entscheidung. Ich glaube, das OVG Bautzen hatte entschieden, dass eine Versammlung doch stattfinden darf. Danach mussten sich die Richterinnen und Richter anhören, ob sie nicht möglicherweise querdenkerähnlich seien. Das ist hoch problematisch und setzt Richter und Richterin natürlich unter Druck. Es ging mir darum, eine gewisse Sensibilität für dieses Thema zu schaffen.

Vorsitzender: Danke. – Auch mit dieser Runde sind wir durch. Gibt es weitere Nachfragen aus dem Plenum? – Das ist nicht der Fall.

Dann darf ich den Damen und Herren Sachverständigen nochmals sehr herzlich für Ihre ausführliche Darstellung und auch für die Beantwortung der Fragen danken.

Ich weiß, dass wir eine Stunde Pause vorgesehen hatten. Sind Sie damit einverstanden, dass wir sie auf eine halbe Stunde begrenzen? – Das scheint der Fall zu sein. Dann treffen wir uns um 14:05 Uhr wieder. Wir brauchen noch ein bisschen Zeit, um umzubauen. Nochmals herzlichen Dank.

Wiesbaden, 25. März 2026

Für die Protokollierung:

Vorsitz:

Dr. Ute Lindemann

Holger Bellino

Anlagen



Präsentation Prof. Dr. Martin Schwab:

Rechtliche Bewertung der Corona-Maßnahmen

Prof. Dr. Martin Schwab

Stellungnahme im Rahmen der Anhörung im Hauptausschuss des
Hessischen Landtags

27.10.2026

Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Grundlagen

I. Der Mensch als immerwährende Gefahrenquelle – Verletzung der Menschenwürde

- Grundannahmen der Pandemie-Erzählung: keine Immunität, symptomlose Ansteckung, daher angeblich Notwendigkeit von Massentestungen.
- Folgerung: Der Mensch sei, weil er existiere und ausatme, eine Gefahr für andere.
- Der Mensch wird so zum Objekt von Grundrechtseingriffen beliebiger Intensität.



Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Grundlagen

II. Kontrollversagen der Justiz

- RKI-Verlautbarungen wurden nicht hinterfragt.
- Argument § 4 IfSG: Aus einer Aufgabenzuweisung darf man keinen kontrollfreien administrativen Einschätzungsspielraum folgern. Verletzung von Art 19 Abs. 4 GG.
- Argument Verwendung wie ein Sachverständigengutachten: Objektivität und Neutralität des RKI waren nicht gewährleistet. Namentlich die RKI-Protokolle zeigen, dass Akteure mit mangelnder Sachkunde in die Arbeit des RKI hineinregiert haben.

Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Grundlagen

- Die Gerichte verwendeten nur, was die Pandemie-Erzählung und die Maßnahmen stützte, aber nichts, was Beruhigung hätte stiften können (z.B. die Sentinel-Ergebnisse der AG Influenza beim RKI).
- Die RKI-Protokolle darf man nicht mit der Begründung ignorieren, der Landes-Verordnungsgeber habe sie nicht gekannt.

Unschärfen in Definition und Subsumtion

I. Definition einer „Pandemie“

- Pandemie-Definition der WHO: Erforderlich ist heute nur noch, dass sich ein neues Virus weltweit ausbreitet und die meisten Menschen keine Immunität haben.
- PHEIC-Definition in Art. 1 IGV: Es genügt *ein außergewöhnliches Ereignis*, das durch *eine internationale Ausbreitung* von Krankheiten ein *Risiko* für die öffentliche Gesundheit anderer Staaten darstellt und *möglicherweise* eine koordinierte internationale Reaktion erfordert.
- Konsequenz: Die WHO kann einen globalen Gesundheitsnotstand auch dort ausrufen, wo keiner ist.

Unschärfen in Definition und Subsumtion

II. Subsumtion unter den Infektionsbegriff

- § 2 Nr. 2 IfSG: Aufnahme eines Krankheitserregers und dessen Vermehrung im menschlichen Körper.
- Nach RKI-Handreichung wurde jeder labordiagnostische Nachweis von SARS-CoV-2 als COVID-19-“Fall“ und damit als Infektion gezählt, obwohl Falldefinitionen nach § 11 Abs. 2 IfSG nicht auf Infektionen gemünzt sind und obwohl beim RKI bekannt war, dass ein PCR-Test nicht in der Lage ist, die Vermehrungsfähigkeit eines Virus nachzuweisen (Epidemiologisches Bulletin 39/2020, S. 3-11, dort S. 5 rechte Spalte unten, S. 8 rechte Spalte obere Hälfte).

Epidemiologische Überwachungsinstrumente

I. Untauglichkeit des Inzidenzwerts

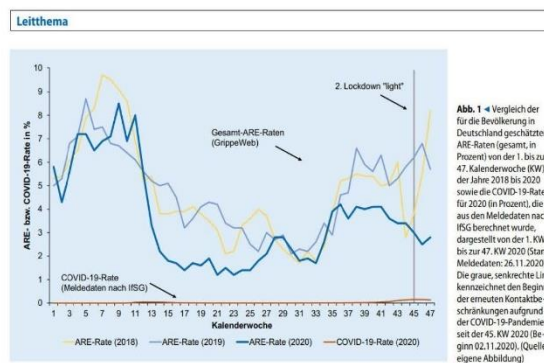
- Nur positive PC-Testergebnisse, keine Infektionen i.S. des § 2 Nr. 2 IfSG
- Inzidenzwert hängt von Anzahl der durchgeführten Tests ab
- Lothar Wieler im Thüringer Landtag: Nicht wissenschaftlich evidenzbasiert.

II. Nichtberücksichtigung von Sentinel-Ergebnissen (§ 13 Abs. 2-4 IfSG)

- In KW 16-28/2020 kein einziger SARS-CoV-2-Fall im Sentinel

Epidemiologische Überwachungsinstrumente

- Graphisch dargestellt sahen 2020 die Sentinel-Ergebnisse so aus:





Epidemiologische Überwachungsinstrumente

- Das bedeutet nicht, dass es in der fraglichen Zeit überhaupt keine COVID-19 Fälle gab. Wohl aber zeigt sich, dass sich andere Erreger allen Maßnahmen zum Trotz weiter ausgebreitet haben und dass COVID-19 unter den Atemwegserkrankungen 2020 eine merklich untergeordnete Rolle spielte.
- Fazit: Man hat ein gesetzlich vorgesehenes Überwachungsinstrument nicht genutzt und stattdessen ein untaugliches anderes verwendet.

Offener Gesetzesbruch

I. Massentestungen symptomloser Menschen:

- Eine Abstrichentnahme von den Schleimhäuten muss nach § 25 IfSG nur dulden, wer krank, krankheitsverdächtig, ansteckungsverdächtig oder Ausscheider ist
- Zu dulden ist die Entnahme nur, wenn sie durch Beauftragte des Gesundheitsamts geschieht.
- Damit ist nicht vereinbar, dass jeder Mensch in regelmäßigen Abständen proaktiv glaubhaft machen muss, nicht infiziert zu sein. Einen generalisierten Ansteckungsverdacht kennt das IfSG nicht.

Offener Gesetzesbruch

II. Inkonsistenter Umgang mit dem angeblichen Gefährdungspotential von SARS CoV-2

- SARS CoV-2 ist ein biologischer Arbeitsstoff der Risikostufe 3.
- Konsequenter hätten die Menschen überall dort, wo in geschlossenen Räumen gearbeitet wird, eine Schutzausrüstung tragen müssen wie in einem Unterdrucklabor der Schutzstufe 3.
- Gebrauchte Teststäbchen hätten nicht im Hausmüll entsorgt, sondern bei 110-140 Grad Celsius einem Dampfsterilisierungsverfahren unterzogen werden müssen.

Offener Gesetzesbruch

III. Maskenpflicht als angeordneter Off-Label-Use

- OP-Masken sind ein Medizinprodukt und dienen zwar dem Fremdschutz, werden aber nur auf bakterielle, nicht auch auf virale Filterleistung überprüft.
- FFP2-Masken sind persönliche Schutzausrüstung und von vornherein nicht auf Fremd-, sondern nur auf Eigenschutz angelegt.
- Tragezeitbegrenzung gemäß Unfallverhütungsvorschrift wurde dort, wo FFP2-Maskenpflicht galt, nicht berücksichtigt (z.B. Fernzüge, Arztpraxen).

Offener Gesetzesbruch

IV. COVID-Injektionen

- Die Impfeinwilligung unter der Androhung, andernfalls den Beruf aufgeben zu müssen, ist unwirksam. Schon deshalb hätte die einrichtungsbezogene Impfnachweispflicht (§ 20a IfSG a.F.) vor dem BVerfG niemals Bestand haben dürfen.
- 2G und sektorspezifische Impfpflichten hätten nicht mit dem Ziel des Übertragungsschutzes angeordnet werden dürfen. Denn ein solcher Schutz war nie Gegenstand der Zulassungsstudien.
- Die COVID-Impfstoffe werden „am Markt getestet“ (Jens Spahn, 15.12.2025). Verletzung des Nürnberger Kodex!

Impfschadensprozesse

I. Keine prozessuale Waffengleichheit

- Impfstoffhersteller bekommen alles vom Staat bezahlt
- Geschädigte müssen den Prozess auf eigenes Risiko finanzieren.

II. Nutzen-Risiko-Verhältnis

- Unkritische Übernahme der Zulassungsbescheide der EMA durch die Gerichte.
- Gerichtlicher Zynismus (OLG Frankfurt: 1.223 Verdachtstodesfälle nach zwei Monaten „unauffällig“)
- Vermarkteter Impfstoff ist nicht gleich zugelassener Impfstoff!

Empfehlungen

I. Resilienz in der Justiz

- Keine gerichtliche Akzeptanz ohne fortlaufende und transparent kommunizierte Datenerhebung!
- Mehr Resilienz der Justiz gegen Angst und Feindbilder erzeugende Propaganda!

II. Ein wichtiger Wunsch: Verschont unsere Kinder!



Anlage 2

Präsentation Prof. Dr. Andrea Kießling:



Anhörung des Hauptausschusses des Hessischen Landtags
am 27.2.2026

**Stellungnahme
„Rechtmäßigkeit der Corona-Maßnahmen“**

Prof. Dr. Andrea Kießling
Goethe-Universität Frankfurt am Main

17. März 2026



Gliederung

- Vorbemerkung: Zuständigkeiten und Aufarbeitungsziele
- Blick zurück: Infektionsschutzrecht vor und während der Corona-Pandemie
- Aktuelle Rechtslage

17. März 2026

Prof. Dr. Andrea Kießling

2



Zuständigkeiten und Aufarbeitungsziele



Länder

Bund

Verfahren rund um den Erlass von Corona-Rechtsverordnungen

ÖGD, Katastrophenschutz

Gesetzgebungskompetenz:
Art. 74 I Nr. 19 GG

Ampel-Koalition 2021:
„Wir [...] ziehen Lehren aus der Pandemie“

Neue Koalition 2025:

„Rechtspolitischer Reformbedarf im Infektionsschutzgesetz (IfSG)“

Enquete-Kommission „Aufarbeitung der Corona-Pandemie und Lehren für zukünftige pandemische Ereignisse“ des Bundestags (bis Juni 2027)

Untersuchungsausschüsse

Enquete-Kommissionen

Enquete-Kommission

Gliederung



- Vorbemerkung: Zuständigkeiten und Aufarbeitungsziele
- Blick zurück: Infektionsschutzrecht vor und während der Corona-Pandemie
- Aktuelle Rechtslage



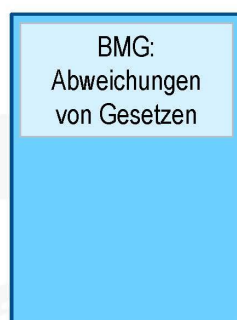
Gliederung



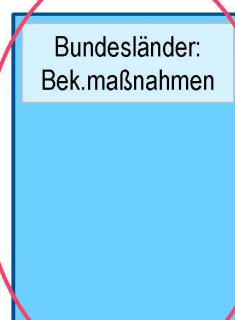
- Vorbemerkung: Zuständigkeiten und Aufarbeitungsziele
- Blick zurück: Infektionsschutzrecht vor und während der Corona-Pandemie
- Aktuelle Rechtslage



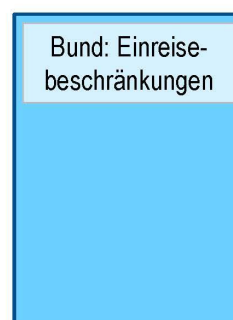
Vor und während der Corona-Pandemie



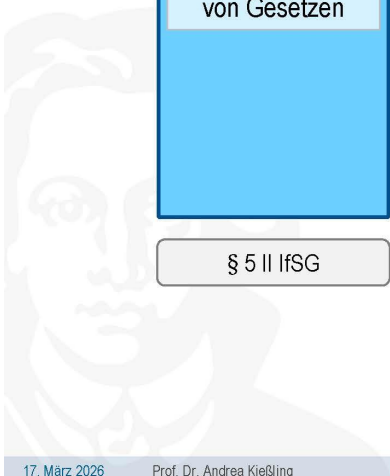
§ 5 II IfSG



§§ 28 ff. IfSG

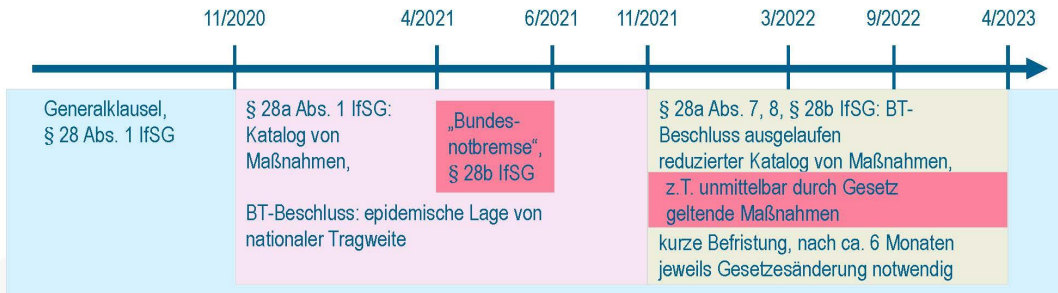


§ 36 VII ff. IfSG

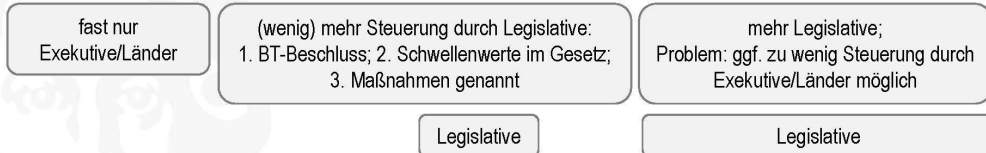




Vor und während der Corona-Pandemie



Verantwortungsteilung zwischen Exekutive und Legislative: unterschiedliche Modelle der Pandemiesteuerung



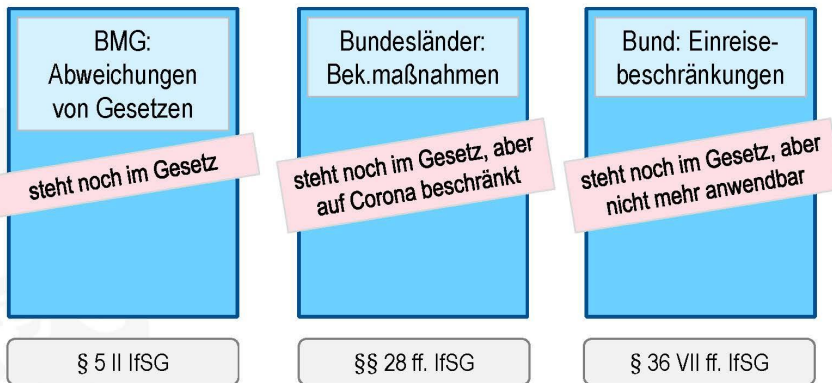
Gliederung



- Vorbemerkung: Zuständigkeiten und Aufarbeitungsziele
- Blick zurück: Infektionsschutzrecht vor und während der Corona-Pandemie
- Aktuelle Rechtslage



Aktuelle Rechtslage



→ „Steinbruch“, für nächste Pandemie nicht brauchbar
→ einzige Regelung: Generalklausel

Vorbereitung auf neue Pandemie



Ansicht (2020) in der Lit.:
Generalklausel könne nur vorübergehend herangezogen werden (Parlamentsvorbehalt!); Gesetzgeber hatte Maßnahmen dieses Ausmaßes nicht vorhergesehen

Neue Pandemie:
Ausmaß möglicher Maßnahmen ist aktuell vorhersehbar; Gesetzgeber „bösgläubig“ → Parlamentsvorbehalt greift, Generalklausel kann nicht herangezogen werden

aA BVerwG:

- „Kodifikationsreife“ liege immer erst einige Zeit nach Auftreten eines neuen Erregers vor
- Grad der erforderl. Bestimmtheit einer gesetzl. Verordnungsermächtigung bei einem neuartigen Krankheitserreger sei „auch vom erreichten Stand der Kodifikationsreife abhängig“ („Kodifikationsreife“ → „Plicht zum Tätigwerden des Gesetzgebers“)



Vorbereitung auf neue Pandemie



Neue Pandemie

Alternative: vorausschauende Anpassung, „Pandemic Preparedness“ → Reform des IfSG

Funktionen:

- Ermächtigung der Landesregierungen zum Ergreifen bestimmter Maßnahmen zur Eindämmung des Infektionsgeschehens
- Grobsteuerung der zur Epidemiebekämpfung notwendigen Grundrechtseingriffe, dadurch auch Begrenzung der Spielräume der Landesregierungen
- Rechtssicherheit für die Rechtspraxis
- Transparenz für die Bevölkerung



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Prof. Dr. Andrea Kießling
kiessling@jur.uni-frankfurt.de

Gallon/Hollo/Kießling, Epidemiegesetz. Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Rechtsgrundlagen der Epidemiebekämpfung, 2023
<https://www.nomos-shop.de/de/p/epidemiegesetz-gr-978-3-8487-7376-3>
(Open Access)

Anlage 3

Präsentation Dr. Jessica Hamed:



Die Corona-
Pandemie als
Stresstest für den
Rechtsstaat

Befunde &
Empfehlungen aus der
Praxis

Gemeinsam für die Zukunft aufstellen: Parlament und Landesregierung
starten Dialog- und Maßnahmenprozess für mehr Resilienz und Sicherheit
Dr. Jessica Hamed, 27.02.2026

Was folgt für den Staat
aus einer Pandemie?

- staatliche Maßnahmen sind **politische Entscheidungen** und **keine Naturgesetze** → Gestaltungsspielraum
- Pflicht des Staates:
 - Erstellen einer **Gefahrenprognose** auf Basis möglichst umfassender Tatsachen (insbesondere **Pflicht zur Verbesserung der Datenlage** → selbstverschuldetes Unwissen geht zu seinen Lasten)
 - Pflicht zur **Evaluation** von getroffenen Maßnahmen
 - Abwägung **aller** betroffener Rechtsgüter (Stichwort: „Kollateralschaden“)

Dr. Jessica Hamed, 27.02.2026



Zentrale Befunde



In der Pandemie handelte der Staat vielfach **reaktiv**; Phasen niedriger Infektionszahlen wurden nur begrenzt für **Evaluation** und **vorausschauende Normsetzung** genutzt.

Der **Zugang zum Rechtsschutz** war praktisch erschwert (Anwaltszwang, Kostenrisiko, faktische Abschreckung).

Die gerichtliche Kontrolle stützte sich auf Einschätzungen **einer zentralen weisungsabhängigen Fachbehörde**, ohne systematische Aufklärung konkurrierender Erkenntnisse.

In Teilbereichen (insb. 2G/3G-Regelungen) entstand ein erheblicher **faktischer Druck**, der grundrechtlich als schwerwiegendes Teilhabe- und Gleichheitsproblem zu würdigen ist.

Dr. Jessica Hamed, 27.02.2026

2G als Tiefpunkt entgrenzter staatlicher Macht



- Staatliche Ausgrenzung „Ungeimpfter“ → Verstoß gegen das vom BVerfG definierte menschenwürdige Existenzminimum, das das „Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben“ sichert
- Gerichtliche Legitimation trotz *widerlegter* Tatsachengrundlage:
 - Seit Sommer 2021 bekannt, dass „Geimpfte“ im **relevanten Umfang zum Infektionsgeschehen beitragen** → gerichtliche Übernahme des falschen politischen Narrativs der „**Pandemie der Ungeimpften**“
 - Höheres Risiko für schweren Verlauf? → **Fremdschutz durch Selbstschutz?** → Aufgabe des Solidarsystems → wo anfangen, wo aufhören?
 - Gezieltes „Nudging“ → „kalte Impfpflicht“ → strengere Prüfungsmaßstäbe wären erforderlich gewesen

Dr. Jessica Hamed, 27.02.2026

[Zurück zur Übersicht](#)

Zentrale Empfehlungen



Verbindliche Evaluations- und Dokumentationspflichten sowie transparente Begründungsstandards (auch landesrechtlich/verwaltungsintern) stärken Nachvollziehbarkeit und gerichtliche Kontrolle.

Ausbau von **Musterverfahren**, um Tatsachenfragen frühzeitig zu klären und „copy-and-paste“-Entscheidungen auf unsicherer Grundlage zu vermeiden.

Rechtsschutzbarrieren abbauen (Kostenrisiken, Vorschüsse, Informationszugang, Beratung), um Art. 19 Abs. 4 GG praktisch wirksam zu halten.

Zielklarheit und Zielhierarchie als Mindeststandard: Verwaltungsgeber müssen Normzweck, Rangordnung und Evidenzgrundlage offenlegen.

Hessen sollte politische Initiativen über den **Bundesrat** und im **Landesrecht** nutzen, um krisenfestere Regeln im Infektionsschutzrecht zu schaffen und Föderalismus zu fördern.