



AKADEMIE FÜR  
POLITISCHE BILDUNG  
TUTZING

# Der Blick nach aussen: Covid-19-Gesetzgebung in Deutschland

**Schweizerische Gesellschaft für Gesetzgebung:  
Wissenschaftliche Tagung 2021: „Legiferieren im Blindflug“**

Bern | 2. September 2021

**Prof. Dr. Ursula Münch**

**Akademie für Politische Bildung/Universität der Bundeswehr München**

Kontakt: [u.muench@apb-tutzing.de](mailto:u.muench@apb-tutzing.de)



## Gliederung

1. Zuständigkeiten und föderale Entscheidungsfindung bei der bundesdeutschen Pandemiebekämpfung
2. „Auf Sicht fahren“
3. Allgemeine Veränderungen in den Rahmenbedingungen des politischen Entscheidungsprozesses
4. Die Rolle von Wissenschaft und wissenschaftlicher Politikberatung bei der bundesdeutschen Covid-19-Gesetzgebung
5. Zwischen Evidenzbasiertheit und politischen Zielkonflikten



# Kennzeichen bundesdeutscher Föderalismus

## 1. Aufgabenverteilung zw. Bund und Ländern nach Funktionen

- Gesetzgebung liegt v.a. beim Zentralstaat
- Vollzug der Bundesgesetze (= Verwaltung) ist v.a. Aufgabe der Länder

Folgen:

- sog. Verbundföderalismus
- Mitwirkungs- bzw. Beteiligungsföderalismus; wenig Gestaltungsmöglichkeiten für die Landtage

## 2. Ausgestaltung der „Zweiten Kammer“ gemäß Bundesratsprinzip (Exekutivföderalismus)

## 3. Außerdem: Föderaler Staat mit einer „non-federal society“ (Jan Erk, Universität Leiden)



## Föderale Aufgabenverteilung gemäß IfSG

**Bundesinfektionsschutzgesetz** von 2011 (IfSG) weist (vor und nach den Änderungen) die für den deutschen Verbundföderalismus **typische Aufgabenverteilung** auf:

– **Gesetzgebungskompetenz beim Bund**

- Generalklausel in § 28 IfSG „Schutzmaßnahmen“ (in Kraft seit 2001)
- § 28a IfSG („Besondere Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit“; bei Vorliegen epidemischer Lage von nationaler Tragweite (in Kraft seit Ende 2020; am 25.8.2021 zum fünften Mal verlängert)

– **Vollzug durch die Länder** als sog. eigene Angelegenheit: Umsetzung durch:

- Landesgesetze
- Rechtsverordnungen der Länder (vgl. § 32 IfSG)
- sog. Allgemeinverfügungen

Jeweils mit Regionalklausel und in Abhängigkeit vom Infektionsgeschehen.



## Föderale Entscheidungsfindung in der Pandemie-bekämpfung: Die Ministerpräsidentenkonferenz (mit Bundeskanzlerin)



© MESTER, Akademie-Report 2/2021; <https://www.apb-tutzing.de/download/publikationen/akademie-report/report-2021-02-web.pdf>



## Das „Notbremsen-Gesetz“ (4. BevölkerungsschutzG vom 22.4.2021)

Einfügung eines neuen **§ 28b in das Bundesinfektionsschutzgesetz (IfSG)**: bundesweit einheitliche Schutzmaßnahmen (die meisten sind bereits in § 28a IfSG genannt).

- Inkrafttreten der „**Bundesnotbremse**“ am 23. April 2021: Befugnis des Bundes zur Vollregelung (inklusive Beschränkungen für Betrieb von Schulen und Kultureinrichtungen)
- **Zeitliche Beschränkung** der Geltungsdauer von § 28b IfSG **bis 30. Juni 2021**
- Inhalt: Anordnung einheitlicher Maßnahmen für den Fall, dass die „Sieben-Tage-Inzidenz“ **in einem Landkreis oder einer kreisfreien Stadt** an drei aufeinander folgenden Tagen den Schwellenwert von 100 überschreitet.
- „Atmender Mechanismus“, also Aktivierung bzw. Deaktivierung der Maßnahmen in Abhängigkeit von Inzidenzwerten: **zusätzliche Umsetzungsbeschlüsse der Landesregierungen werden damit überflüssig.**
- § 28c IfSG: Verordnungsermächtigung für besondere Regelungen für Geimpfte, Getestete und vergleichbare Personen



## „Auf Sicht fahren“: „Lockdown“ und Mund-Nasen-Schutz

### Beschlüsse über Einführung bzw. Aufhebung eines „Lockdown“:

- Unsicherheit über Verbreitungswege des Coronavirus => Debatten über den Sinn der Schließung von Gastronomiebetrieben, Hotellerie, Einzelhandel und Kultureinrichtungen (z.B. Museen) einher.
- Deutlich abweichende Lage-Beurteilung durch die Ministerpräsidenten

### Empfehlungen bzw. Beschlüsse über das Tragen von Mund-Nasen-Schutz:

- März 2020 öffentlich geäußerte Zweifel am Sinn des Tragens von Masken
- Ende April 2020 Empfehlung zum Tragen von „Alltagsmasken“
- Ab Januar 2021 in Bayern Verpflichtung FFP2-Masken im ÖPNV und beim Einkaufen. Im Fernverkehr Deutsche Bahn vorübergehend unterschiedliche Vorschriften – je nach durchquertem Land.
- Neuer Kurs in Bayern ab September 2021: u.a. medizinische Masken statt FFP2



## „Auf Sicht fahren“: von der Inzidenz zur Hospitalisierungsquote

- Bundesgesundheitsminister Jens Spahn, August 2021: „Die 50er Inzidenz im Gesetz, die hat ausgedient“. Begründung: Impfstatus Bevölkerung. „Der neue Parameter ist die Hospitalisierung“.
- Präsident RKI anderer Auffassung: Inzidenz sei weiterhin entscheidende Größe und unverzichtbar, um frühzeitig Gegenmaßnahmen zu initiieren.
- Erneut abweichende Einzelregelungen der Länder, keine bundesweit geltende Vereinbarung der Ministerpräsidentenkonferenz:
  - Baden-Württemberg: Inzidenz nur noch zur Beurteilung des Infektionsgeschehens. Ansonsten Ausrichtung an Belegung Intensivbetten, Impfquote, Hospitalisierungsrate. In sämtlichen öffentlichen Einrichtungen nur noch 3G-Regel.
  - Bayern: Krankenhaus-Ampel-System (ähnlich Vorschlag Deutsche Krankenhaus-Gesellschaft) in Kombination mit 3G-Regel, Orientierung an Baden-Württemberg
  - Brandenburg: Inzidenz, Belastung der Krankenhäuser und Impfquote
  - Mecklenburg-Vorpommern: Krankenhaus-Ampel-System mit Berücksichtigung Inzidenz in Landkreisen, Klinikeinweisungen (> 15 pro 100.000 Ew), > 15 % Belegung Intensivbetten durch Coronapatienten)



## „Auf Sicht fahren“: Festlegung Hospitalisierungsquote

### Problem Hospitalisierungsquote

- Verpflichtende Meldung an RKI erst seit Juli 2021
- Unterschiedliche Einschätzungen über Eignung zur Frühwarnung
- Hospitalisierung bedeutet nicht zwangsläufig Überlastung Intensivbetten
- Standortgebundenheit Krankenhäuser verhindert Erhebung auf Landkreisebene
- Ambulante Behandlungen z.B. von „Long Covid“-Patienten bleiben unberücksichtigt
- Kapazitätsklagen Ungeimpfter zu erwarten

### Geplante Änderung Bundesinfektionsschutzgesetz:

- Hospitalisierungsrate als „wesentlicher Maßstab“, unterschiedliche Schwellenwerte von Region zu Region
- Einbeziehung weiterer Parameter geplant: u.a. Impfquote, Inzidenz.



## „Auf Sicht fahren“ – Datenprobleme Impfquoten

- „**Gewisse Unsicherheit**“ bei **Impfquoten-Daten**. Laut RKI unterschätzen die Meldungen im sogenannten **Digitalen Impfquotenmonitoring (DIM)** die Impfquoten „vermutlich“.
- Für eine weitere RKI-Erhebung **Covimo** werden die Impfquoten anhand von **Befragungen** hochgerechnet: Deutliche Diskrepanz zwischen DIM und Covimo.



## Allgemeine Veränderungen in den Rahmenbedingungen des politischen Entscheidungsprozesses

Anforderungen an Entscheidungsträger:

- **sachliche Dimension:** COVID-19 als Beispiel für Abhängigkeit von wissenschaftlicher Expertise. Innerhalb und zwischen wissenschaftlichen Disziplinen unterschiedliche Einschätzungen und auch Konflikte.
- **territoriale Dimension:** einerseits Abstimmungsbedarf innerhalb EU, aber auch international; andererseits starke Abhängigkeit von europäischen und internationalen Entwicklungen.
- **zeitliche Dimension:** Die Beschleunigung und Parallelität politischer Prozesse setzen die beteiligten Akteure unter Zeit-/Handlungsdruck – auch aufgrund der Funktionsmechanismen der (digitalen) Medien.



## Beratungsgremien Covid-19 – Bundeskanzlerin/Ministerpräsidenten

### Kontinuierliche Beratung der Bundesregierung durch:

- Präsident Robert-Koch-Institut (dem Bundesgesundheitsministerium unterstellt) (Prof. Dr. Lothar Wieler)
- Chef der **Virologie** an der Charité (Prof. Dr. Christian Drosten)

### Außerdem:

- Physiker/Modellierer (Abteilungsleiter **System-Immunologie** am Helmholtz-Zentrum für Infektionsforschung)
- Leiter Abteilung **Epidemiologie** am Helmholtz-Zentrum für Infektionsforschung
- **Psychologie**professorin an der Universität Erfurt im Bereich Gesundheitskommunikation
- Biochemiker/Direktor des Europäischen Instituts für **Bioinformatik**
- Professorin für **Virologie** an der TU Braunschweig (Befürworterin „No-Covid“-Strategie)
- Professor für **Verkehrssystemplanung und Verkehrstelematik** an der TU Berlin

### Zusätzlich:

- ad-hoc-Stellungnahmen der Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina
- Gemeinsame Erklärung der Präsidentin der Deutschen Forschungsgemeinschaft und der Präsidenten der Fraunhofer-Gesellschaft, der Helmholtz-Gemeinschaft, der Leibniz-Gemeinschaft, der Max-Planck-Gesellschaft und der Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina zur Coronavirus-Pandemie: „*Es ist ernst*“.

Quellen: <https://www.leopoldina.org/presse-1/nachrichten/ad-hoc-stellungnahme-coronavirus-pandemie/>; [https://www.leopoldina.org/uploads/tx\\_leopublication/2020\\_Gemeinsame\\_Erklaerung\\_zur\\_Coronavirus-Pandemie.pdf](https://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/2020_Gemeinsame_Erklaerung_zur_Coronavirus-Pandemie.pdf)



## Wissenschaftliche Beratung versus politische Entscheidung

### Bundeskanzlerin Angela Merkel:

„Nicht nur die, die jetzt gerade eingeladen sind, sind diejenigen, mit denen ich spreche, mit deren Ergebnissen ich mich befasse.“

Sie verfolge alle Meinungsbildungen und sei „nicht ignorant“.

Die Wissenschaftler, ihre Beraterrunde seien sich auch gar nicht alle einig. **Allerdings habe sie eine politische Entscheidung getroffen.** Und zwar gegen den Versuch, eine Herdenimmunität zu erreichen.

Das Risiko, dass auch junge Menschen an Corona erkranken und sterben, sei ihr zu hoch. **Deshalb lade sie Wissenschaftler, die dazu raten, auch nicht ein.**

Quelle: <https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/corona-experten-laesst-sich-die-kanzlerin-einseitig-beraten,SN5NgG3>



## (Nicht auflösbare) Politische Zielkonflikte

### Prioritätensetzung in der Pandemiebekämpfung:

Abwägung **Lebensschutz** („Supergrundrecht auf Leben“) vs. **Freiheitsrechte**, aber auch wirtschaftliche Perspektive, Bildungschancen etc.

- „*Wir haben die Aufgabe, jedes Leben zu schützen und, wenn es geht, zu retten.*“ (Bayerischer Ministerpräsident Markus Söder)
- „*Dem Schutz von Leben in der Coronakrise kann nicht alles untergeordnet werden*“ (Präsident des Deutschen Bundestages Wolfgang Schäuble)

**Bestimmung des Maßstabes:** Geht es um die Verhinderung einer Überlastung des medizinischen Systems **oder** geht es um eine Verpflichtung des Staates, Individuen auch vor solchen Gefahren zu schützen, die von Seite Dritte drohen?

Zweite Möglichkeit würde den Übergang von der Gesamtbetrachtung zur Individualperspektive bedeuten:

- ⇒ Dann ist Pandemiebekämpfung bis zum völligen Verschwinden des Virus per definitionem niemals abgeschlossen und „zeitlich wie sachlich unbeschränkt rechtlich zulässig, wenn nicht sogar geboten“ (Heinig u.a. 2020, S. 863).



## Veränderungen in den Rahmenbedingungen des politischen Entscheidungsprozesses

- Steigende Abhängigkeit der Politik von wissenschaftlichem Sachverstand.
- Vorbehalte in weiten Teilen der Bevölkerung gegenüber der Beeinflussung der Politik durch Wissenschaftler; z.T. wissenschaftsfeindliche Haltung.
- Vorbehalte werden verstärkt durch populistische Argumentation und digitale Kommunikationsmöglichkeiten (Zugänglichkeit zu kollaborativen Wissens-speichern, Erleichterung der Vernetzung und damit der Verbreitung von Falschinformationen).
- Zusätzliche Forderung der Bürgerschaft nach partizipativer Einbindung.
- Wissenschaftliche Expertise gerät zwischen die (politischen) Fronten: Je stärker eine Polarisierung wahrgenommen wird, umso offener wird die Unabhängigkeit von Wissenschaftlern angezweifelt.



## Anforderungen an wissenschaftliche Politikberatung

### Ausgangslage:

- Einerseits bringt eine Ausweitung ihrer Politikberatung die Wissenschaft in eine größere **Glaubwürdigkeitskrise**.
- Andererseits Vorwurf an Politik, sich **abhängig** von wissenschaftlicher Expertise zu machen und/oder diese nach Gutdünken auszuwählen.
- **Personalisierung** der wissenschaftlichen Politikberatung durch Berichterstattung kann Vertrauen schaffen, aber auch zu dramatischen Fehleinschätzungen über die Rolle der Politik führen.
- Wissenschaftlicher Rat werde „häufig auf wackeligen Grundlagen gegeben“: Wir haben es nie geschafft, überregionale, differenzierte Informationen zu bekommen. Zumindest nicht in dem Ausmaß, das wir bräuchten“ (Indischer Immunologe Satyajit Rath laut Süddeutsche Zeitung vom 28./29.8.2021, S. 9: „Keine Welle, sondern ein Brand“)

### Mögliche Lösungsansätze:

- **Interdisziplinäre und beständige Struktur** der wissenschaftlichen Politikberatung kann in Zeiten der Normalität Vertrauen aufbauen, auf das sie in Krisenzeiten bauen kann; Beispiel: Scientific Advisory Group for Emergencies (SAGE), UK
- Mehr Einfluss der **WHO**? Globale Impfstrategie? Zum Beispiel Prüfung aller weltweit hergestellten Vakzine anhand derselben Kriterien => Relevanz für Daten und für globale Verfügbarkeit von Impfstoffen.
- (Komparative) **Evaluation** der Pandemie und der unterschiedlichen Bewältigungsstrategien



## Literatur

- **Erk, Jan:** Federal Germany and its non-federal society: Emergence of an All-German educational policy in a system of exclusive provincial jurisdiction. In: Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique 2003, S. 295-317.
- **Heinig, Hans Michael u.a.:** Why Constitution Matters – Verfassungsrechtswissenschaft in Zeiten der Corona-Krise, in: Juristen-Zeitung 75 (2020), Heft 18, S. 861-872
- **Hofmann, Hans:** Das „Corona-Recht“ – Zwischen verfassungsmäßiger Rechtsetzung und operativ –notwendiger Krisenreaktion, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 6/2021
- **Loss, Julika u.a.:** Risikokommunikation bei der Eindämmung der COVID-19-Pandemie: Herausforderungen und Erfolg versprechende Ansätze. Risk communication in the containment of the COVID-19 pandemic: challenges and promising approaches, in: Bundesgesundheitsblatt 2021, 64, S. 294–303;  
<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s00103-021-03283-3.pdf>
- **Münch, Ursula:** Wenn dem Bundesstaat die Stunde der Exekutive schlägt: der deutsche (Exekutiv-) Föderalismus in Zeiten der Coronakrise, in: Jahrbuch des Föderalismus 2020. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Hrsg. vom Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen. Baden-Baden: Nomos 2020, S. S. 209-225.
- **Thiele, Alexander:** Katastrophenschutzrecht im deutschen Bundesstaat, in: Ines Härtel (Hrsg.): Handbuch Föderalismus, Band III: Entfaltungsbereiche des Föderalismus, S. 69-94
- **Schmutte, Caroline/Kroemer, Heyo K.:** Politikberatung im Land neu aufstellen! Wie die Pandemie die Schwachstellen aufdeckte, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.8.2021, N2



## Literatur

- **Münch, Ursula:** Die Corona-Krise als Bewährungsprobe für Rechtsstaat und Föderalismus, in: Akademie-Report 2/2020, S. 6-9
- **Regierender Bürgermeister Berlin:** Wissenswertes über die Ministerpräsidentenkonferenz, <https://www.berlin.de/rbmskzl/politik/bundesangelegenheiten/die-ministerpraesidentenkonferenz/wissenswertes-998853.php>
- **Thiele, Alexander:** Katastrophenschutzrecht im deutschen Bundesstaat, in: Ines Härtel (Hrsg.): Handbuch Föderalismus, Band III: Entfaltungsbereiche des Föderalismus, S. 69-94
- **Loss, Julika u.a.:** Risikokommunikation bei der Eindämmung der COVID-19-Pandemie: Herausforderungen und Erfolg versprechende Ansätze. Risk communication in the containment of the COVID-19 pandemic: challenges and promising approaches, in: Bundesgesundheitsblatt 2021, 64, S. 294–303; <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s00103-021-03283-3.pdf>



AKADEMIE FÜR  
POLITISCHE BILDUNG  
TUTZING

# Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



**Akademie für Politische Bildung**  
Buchensee 1 · 82327 Tutzing

[www.apb-tutzing.de](http://www.apb-tutzing.de)