

**Volker Bouffier** (Hessen): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Wir sind in der größten Krise unseres Landes: Die Pandemie dauert an, die dritte Welle ist längst am Laufen, einem Teil unseres Gesundheitssystems droht die Überlastung, und wenn wir die Zahlen nicht dauerhaft deutlich senken, droht diese Pandemie außer Kontrolle zu geraten. Es droht vor allen Dingen, dass sich die Pandemie um Monate verlängert – mit all den negativen Folgen. Deshalb – daran will ich keinen Zweifel lassen – ist es richtig, zu handeln. Dabei ist es völlig nebensächlich, wer das macht. Wichtig ist, dass wir eine Lösung finden, die in ganz Deutschland dazu führt, dass die Infektionen dauerhaft sinken. Also: Ja, es ist richtig, dass schnell gehandelt wird. Die spannende Frage ist natürlich, wie, in welcher Form und mit welchem Inhalt. Dabei gibt es natürlich einiges zu bedenken.

Um das mal gleich abzuräumen: Ich bin oft gefragt worden, ob jetzt die Länder entmachtet werden. Das ist reiner Blödsinn. Der Bundestag hat von Anfang an die Möglichkeit gehabt, durch Bundesgesetz zu entscheiden. Das Infektionsschutzgesetz sah das immer vor. Das hätte er seit einem Jahr machen können, das hätte er vor einem halben Jahr machen können, vor einem Vierteljahr. Diese Debatte ist aus meiner Sicht völlig überflüssig.

Wir haben eine lange Diskussion, auch in der Öffentlichkeit, über die Frage erlebt, ob bei so grundlegenden Entscheidungen das Primat des Parlaments gefordert ist. Das haben wir jetzt, und das sollten wir auch akzeptieren. Der Deutsche Bundestag hat nun eine Entscheidung getroffen. Diese Entscheidung steht heute für uns zur Abstimmung, aber auch zur Bewertung.

Meine Damen und Herren, es geht nicht um die Frage, ob wir handeln. Es geht um die Frage, wie wir handeln und wie wir das Ziel, das uns alle verbindet, möglichst auch erreichen. In diesem Zusammenhang bedaure ich sehr, dass der Deutsche Bundestag, jedenfalls im Ergebnis, aus meiner Sicht die Chance hat verstreichen lassen, die vielen Erfahrungen der Länder, die wir aus einem Jahr praktischem Krisenmanagement gesammelt haben, mehr und intensiver aufzunehmen. Das hätte nach meiner festen Überzeugung dem Gesetz gutgetan. Das hätte manche Ungereimtheit und manche Probleme nicht entstehen lassen. Aber vor allen Dingen – das ist mir das Wichtigste – hätte es die Akzeptanz in unserer Bevölkerung deutlich erhöhen können. Ich habe deshalb erhebliche Bedenken zu einer ganzen Reihe von Sachverhalten, sowohl was die juristischen Diskussionen, die praktische Fragen und die Frage der Akzeptanz in der Bevölkerung angeht.

Zunächst einmal zu den rechtlichen Bedenken. Meine Damen und Herren, wir haben die größte Krise unseres Landes in Friedenszeiten; das ist richtig. Richtig ist allerdings auch: Wir haben die tiefgehendsten Einschnitte in die Grundrechte, die es jemals gegeben hat. Allein schon dieser Umstand rechtfertigt nicht nur eine sorgfältige Debatte, sondern zwingt geradezu auch zu einer sorgfältigen

Debatte und zu einer Abwägung gerade in diesem Bereich. Ich hätte mir diese intensiver gewünscht. Ich kann auch nicht akzeptieren, dass man in seiner solchen Situation versucht, diese Dinge beiseitezurücken nach dem Motto „Jeder, der jetzt noch diskutiert, riskiert weitere Tote“. Das ist in der Sache falsch, und ich finde es im Stil auch nicht gehörig. Richtig ist, dass man beides macht. Es ist doch kein Gegensatz, zügig zu handeln und trotzdem sorgfältig die Dinge miteinander zu besprechen und zu beraten.

Es gäbe viele Punkte, die ich hier aber nicht überstrapazieren will. Ich nehme mal das Beispiel der Ausgangssperre. Dieses Beispiel ist aus meiner Sicht gut geeignet, um einmal zu schildern, wie man in einer Situation abwägen muss, um am Ende trittsicher zu werden. Wir haben in Hessen diese Ausgangssperre ab einem Inzidenzwert von 100. Aber wir haben sie als Ultima Ratio, so wie die hessischen Gerichte uns das ins Stammbuch geschrieben haben. Das ist ja auch nicht völlig verfehlt. Wenn wirklich keine andere Maßnahme das Ziel erreicht, dann muss man das machen. Das betrifft ungefähr zehn Kreise und eine kreisfreie Stadt und findet auch Akzeptanz. Vorher kann ich mir überlegen, ob ich bestimmte Gebiete mit einem Betretungsverbot versee: Plätze, Ufer, Orte, wo die Leute sich regelmäßig treffen. Und wenn ich dann deutlich mache, dass ich abgewogen habe, dann ist das nach meiner Überzeugung der bessere Weg, als wenn ich quasi durch Obiter Dictum – da ist es völlig egal, ob durch Ministerpräsidentenbeschluss und anschließende Umsetzung in Verordnungen oder durch Gesetz des Deutschen Bundestages; das ändert an der Problematik nichts – feststelle: Das ist so.

Meine Damen und Herren, der Gießender Rechtsprofessor und Verfassungsrechtler Professor R e i m e r hat das, wie ich finde, sehr gut auf den Punkt gebracht. Herr Präsident, ich bitte um Nachsicht, ich will das zitieren. Er schreibt:

Die Ge- und Verbote des § 28b Abs. 1 Nr. 1–10 ... treten zwingend kumulativ ein. Die Norm sieht keinerlei Entschließungs- und Auswahlermessungen vor. Das ist ein politisch möglicherweise gewollter, aber gravierender Unterschied zu §§ 28, 28a ... und ... eine Abweichung von den hergebrachten Strukturen des Gefahrenabwehr- und Gefahrenvorsorgerechts. Verfassungsrechtlich relevant ist, dass eine Abwägung nicht mehr stattfinden kann; sie wird vom Gesetzgeber abstrakt ... vorweggenommen ... Der Gesetzgeber immunisiert die Ge- und Verbote gegen räumliche und zeitliche Besonderheiten, aber auch gegen neue wissenschaftliche Erkenntnisse ...

Im Ergebnis ist „eine solche Abstrahierung der Abwägung durch Vorausdeterminierung“ – also Vorausfestsetzung – „aller möglichen Anwendungssituationen“ schlicht ein faktisches Abwägungsverbot. Dies ist grundrechtswidrig, weil alle staatliche Gewalt an die Grund-

rechte gebunden ist. Und so kommt er zu dem Ergebnis, das sei verfassungswidrig.

Ich will mich dem nicht unbedingt anschließen. Aber ich trage es hier vor. Das ist auch die Aufgabe, die der Bundesrat hat. Wir sind ja nicht hier, um einfach etwas zu durchzuwinken, sondern um uns damit auseinanderzusetzen. Deshalb bleibe ich dabei: Das ist verfassungsrechtlich problematisch. Trotzdem müssen wir hier handeln. Und deshalb hätte ich mir gewünscht, wenn die konkrete Formulierung einen Teil dieser Bedenken aufgenommen hätte. Wir haben die Bundesregierung frühzeitig darauf hingewiesen, auch Vorschläge gemacht. Man ist ihnen nicht gefolgt.

Man könnte eine ganze Reihe rechtlicher Fragestellungen aufwerfen. Das will ich aus Zeitgründen nicht machen. Ich will nur darauf hinweisen: Auch staats- und organisationrechtlich ist es nicht ganz einfach, wenn durch Bundesgesetz die Organisation von Unterricht festgelegt wird. Ob das mit der Kulturhoheit in Einklang zu bringen ist, ist zumindest nicht so ganz einfach zu beantworten. Auch das will ich hier nicht unerwähnt lassen.

Meine Damen und Herren, ich will zu einem zweiten Punkt kommen, den praktischen Problemen. Nach meiner festen Überzeugung werden wir die Pandemie nur erfolgreich bekämpfen können, wenn wir aufs Engste zusammenwirken. Mit „wir“ meine ich den Bund, die Länder und die Kommunen. Länder und Kommunen müssen nämlich alles das vor Ort auch umsetzen, und zwar möglichst sinnvoll und erfolgreich. Deshalb wende ich mich immer dagegen, wenn man versucht, die einen gegen die anderen in Stellung zu bringen. Dies nützt nichts.

Sie kennen die Stellungnahme des Deutschen Landkreistages und vieles andere mehr. Ich will an dem Beispiel der Schule mal deutlich machen, welche Probleme vor uns stehen, insbesondere in einem Flächenland. Das ist in Stadtstaaten anders. Bei uns sind die Schulträger die Kreise und kreisfreien Städte. Die sind diejenigen, die mit der staatlichen Schulverwaltung das irgendwie organisieren müssen. Das ist keineswegs banal, meine Damen und Herren. Schulorganisation kann man nicht sozusagen ständig verändern, wenn nicht alle am Rad drehen sollen, und Sie können es auch nicht von Kreis zu Kreis einfach so machen. Es gibt Schulstädte, die von drei, vier Kreisen umgeben sind – da kommen die Schüler von allen Seiten –, mit völlig unterschiedlichen Inzidenzen, mit höchst unterschiedlichen Sachverhalten. Erste spannende Frage: Welcher Inzidenzwert gilt eigentlich? Der, wo die Schule ist, oder der, wo die Schüler herkommen? Dies alles muss irgendwie geregelt werden. Auch Distanzunterricht und Wechselunterricht, dieses Hin und Her, muss irgendwie geregelt werden. Das kann man nicht über Nacht machen. Schulen brauchen ein Mindestmaß an Vorbereitungs- und Planungszeit. Ansonsten werden die Schulen verrückt, die Eltern, die Lehrer und alle gleich

mit. Ich rate dringlich dazu, dass wir dies nicht aus dem Blick verlieren.

Nehmen wir mal an, wir würden heute so beschließen, wie auch ich es empfehle, der Bundespräsident würde zügig ausfertigen und am Ende würde das ab Montag gelten. Dann müsste man sich mit der Frage auseinandersetzen: Wie wollen Sie eigentlich von Freitagabend bis Montagfrüh sicherstellen, dass das irgendwie funktioniert, ohne das alles im Chaos landet? Deshalb sind die praktischen Fragen keineswegs Fragen, die man mal so bei Gelegenheit abräumt, sondern sie sind für die Akzeptanz dessen, was wir tun, von allergrößter Bedeutung.

Wir haben schlechte Erfahrungen gemacht, auch mit den Beschlüssen der Ministerpräsidentenkonferenz, die wir ja gemeinsam getroffen haben. Ich erinnere nur mal an solche Glanztaten wie das Beherbergungsverbot und Ähnliches mehr. Manches hätte man klüger machen können – ja –, auch in unseren Beratungen, aber auch in diesem Gesetz. Und deshalb bedaure ich, dass wir nicht die Chance haben, das eine oder andere wenigstens in dieser Hinsicht noch zu verbessern.

Zum Dritten, meine Damen und Herren. Das Wichtigste für mich ist die Akzeptanz dessen, was wir tun. Ich bin zutiefst davon überzeugt, dass man in einem freien Land die Menschen auf Dauer nicht mit Verordnungen oder Gesetzen – das ist relativ egal – und im Falle von deren Nichtbefolgung dann mit der Bereitschaftspolizei quasi zu ihrem Glück zwingen kann. Das wird nicht gelingen. Das wird nur gelingen, wenn die Menschen aus eigener Überzeugung sagen: Jawohl, das ist vernünftig. Das ist vernünftig für mich und meine Familie, aber auch fürs Ganze. – Diese Grundakzeptanz braucht es. Wenn Sie diese Grundakzeptanz nicht haben, wird die Sache immer schwieriger.

Bundeslockdown, Bundesnotbremse. Ehrlich gesagt: Das ist alles wenig sinnvoll. Wie das bezeichnet wird, ist egal. Das Ergebnis zählt. Gute Ergebnisse im Sinne einer Reduktion von Infektionen und der Vermeidung einer noch längeren Pandemie sind untrennbar verbunden mit Akzeptanz in der Bevölkerung, und das erst recht, wenn es ziemlich lange dauert. Das, was wir jetzt machen, geht über zwei Monate – über zwei Monate in einer Zeit, in der es draußen immer wärmer wird und immer länger hell ist und die innere Akzeptanz immer schwieriger wird. Da möge mir bitte keiner entgegenhalten: Zwei Drittel der Bevölkerung wünscht sich den Lockdown. Das sind trügerische Zahlen.

Wie viele Kollegen bin ich regelmäßig im Austausch mit allen möglichen Gruppen. Ich hatte vor Kurzem eine sehr fruchtbare Begegnung mit der DEHOGA. Die haben mir am Schluss gesagt: Herr Ministerpräsident, machen Sie einen Lockdown, kurz, hart, und dann machen wir wieder auf! – Das ist doch die Hoffnung aller Menschen. Die meisten glauben, wir machen zwei, drei Wochen mal richtig zu. Und dann stellen sie fest: Wie? Bis Ende Juni?

Wir haben gedacht, dass wir uns wenigstens draußen mal wieder treffen können. Wir haben geglaubt, dass vielleicht einmal ein Lokal die Terrasse aufmachen kann. – Diese Fragen werden ja alle noch kommen. Umso mehr ist die große Herausforderung für uns alle, dass wir den Menschen erläutern, warum was in dieser Situation zu tun ist.

Ich will nicht darauf verzichten, darum zu bitten, dass wir den richtigen Ton treffen. Es ist nicht angemessen, den Menschen in einem Wechselspiel zwischen Angst und Paternalismus zu erklären: Wenn ihr nicht folgt, dann müsst ihr fühlen. – Das ist aus meiner Sicht hochgefährlich, weil es die Widerstände erst richtig rauskitzelt. Man braucht die Bürger als Partner. Dann werden sie es eher akzeptieren. Meine Damen und Herren, ich glaube, wir haben die große Aufgabe, das zu vermitteln.

Ich will noch auf zwei, drei Umstände eingehen. Die Befürworter dieses Gesetzes haben immer gesagt: Wir brauchen bundeseinheitliche Regelungen. Der Flickenteppich muss endlich aufhören. – Jetzt prüfen wir dieses Gesetz mal, ob diese Erwartung erfüllt werden kann. Meine Damen und Herren, sie kann nicht erfüllt werden. Das ist doch logisch. Das liegt in der Grundsystematik dieses Gesetzes. Wenn Sie kreisscharfe Regeln machen, dann haben Sie von Kreis zu Kreis bei dieser Struktur überall völlig unterschiedliche Regelungen: Regelungen nach Inzidenzzahlen, Regelungen nach Branchen, Regelungen nach Zeitabläufen. Wir haben schon eine gewisse Schwierigkeit, den Menschen zu vermitteln, warum 100, warum 150 und dann 165.

Wir wissen alle, allemal in der Politik, dass am Ende viele Regelungen Ergebnis von Kompromissen sind. Das war auch im Deutschen Bundestag so; das verstehe ich sehr. Aber wir können nicht automatisch erwarten, dass die Bürger das verstehen. Welchen zwingenden Grund gibt es, zu sagen: „Bei 165 so rum, bei 164 so rum und bei 170 wieder andersrum“? Kompromiss muss sein. Aber man muss alle Kraft darauf verwenden, dass die Menschen noch halbwegs verstehen, was wir tun. Dann haben wir auch eine Chance, dass sie es akzeptieren.

Ich nehme mal ein Land wie Hessen mit einem starken Ballungsgebiet mit vielen Millionen Menschen, aber vergleichsweise geringen Distanzen. Das bedeutet aus dem Stand heute, wenn ich mir das mal betrachte: Offenbach so, Frankfurt so, Wetteraukreis ganz anders, in Darmstadt wieder anders. Es wird uns viel Mühe kosten, das den Menschen über zwei Monate so zu erklären, dass sie es irgendwie verstehen.

Viele Menschen schreiben mir – und allen Kollegen sicherlich auch –: Wir verstehen das alles nicht mehr. Wir wissen nicht mehr, was gilt. – Das ist aber in dieser Systematik praktisch nicht aufzulösen. Deshalb warne ich davor, zu glauben – und ich empfehle auch, nicht mehr davon zu sprechen –, dass jetzt ein Flickenteppich beseitigt wird. Ja, wir haben jetzt einheitliche Inzidenzzahlen,

aber die Auswirkung wird doch zwingenderweise sehr unterschiedlich sein.

Verehrte Kolleginnen und Kollegen, verehrter Herr Präsident, dieses Gesetz ist ein Kompromiss. Er ist aus meiner Sicht nicht der Weisheit letzter Schluss, und es gibt so manches, wo wir uns sehr werden mühen müssen, es quasi über Nacht irgendwie so zu regeln, dass das alles noch funktioniert.

Es gibt kleine Punkte – ich will nicht kleinkariert wirken –, es gibt aber auch große. Ich nenne Ihnen mal ein paar Beispiele. Der Einzelhandelsverband bekommt vom RKI attestiert, dass er kein Pandemietreiber ist. Jetzt erhöhen wir die Quadratmeteransätze bei den Verkaufsflächen. Das kann man machen. Pandemiebezogen wüsste ich das nicht zu begründen. Warum wir ganz nebenbei noch alle Lottoannahmestellen zumachen – ich weiß nicht, ob das irgendeiner vorher mal gesehen hat –, muss mir mal einer erklären.

Aber viel spannender sind andere Dinge. Richtigerweise – darüber freue ich mich – sind die Außenbereiche der Zoos und der botanischen Gärten, also an der frischen Luft, geöffnet worden. Mir konnte aber niemand erklären, warum man das in den Außenbereichen der Museen und Gedenkstätten zum Beispiel nicht kann. So könnte man das durchdeklinieren.

Aber ich habe eine andere Sorge, die viel größer ist: Wir haben am Ende vier Regelungsmechanismen, die alle irgendwie nebeneinander gelten sollen. Wir haben den § 28 Bundesgesetz. Wir haben Länderregelungen. Wir haben, weil es ja eine kreisbezogene Geschichte ist, Allgemeinverfügungen der Kreise. Und wenn der Bund von seiner Verordnungsermächtigung Gebrauch macht, mit unser aller Zustimmung, dann haben wir noch einen vierten Regelkreis. Das hat alle Zutaten, dass aus dem Nebeneinander, wenn wir es nicht sehr klug machen, ein großes Durcheinander wird. Viel Zeit haben wir nicht. Wenn das ab Montag alles gelten soll, dann werden wir uns sehr, sehr mühen müssen, die Dinge so zu regeln, dass es einigermaßen funktioniert.

Meine Damen und Herren, was folgt aus alledem? Ich hätte mir gewünscht, wir hätten in der Debatte manches einvernehmlich klären können. Ich bin überzeugt, man hätte dann manches wirklich besser machen können. Wir haben ja als Länder nur noch die Möglichkeit, den Vermittlungsausschuss anzurufen. Der Nachteil eines solchen Verfahrens wäre, dass sich die Dinge weiter verzögern. Selbst bei sehr raschem Verhandeln dauert das. Am Ende muss man abwägen. Man muss abwägen: Nehme ich das Gesetz jetzt so und versuche, es nicht aufzuhalten wegen der Eilbedürftigkeit, die ja niemand ernsthaft bestreitet, oder aber halte ich es auf?

Wir sind in Hessen zu dem Ergebnis gekommen, dass wir uns wegen des überragenden Ziels, dass wir unser Gesundheitssystem nicht überlasten wollen und dass wir

nicht wollen, dass diese Pandemie gegebenenfalls noch länger dauert, nicht für den Weg entscheiden, den Vermittlungsausschuss anzurufen, weil wir das Gesetz nicht anhalten wollen. Wir sind uns darüber im Klaren, dass es uns gemeinsam viel abfordern wird, wenn man die aufgezeigten Probleme zum Teil abmildern oder, wenn es geht, beseitigen will. Wir werden alles tun, damit das ein gemeinsamer Erfolg wird.

Meine Damen und Herren, ich habe es für notwendig gehalten, dass wir hier in diesem Hause nicht einfach zusammenkommen und sagen: „Der Deutsche Bundestag hat beschlossen; heben wir die Hand, dann ist gut“, und alle Probleme, die heute schon erkennbar sind, nachher zur Kenntnis nehmen und fragen: Was hätten wir denn machen sollen? Das war doch alles so eilig. – Nein, man muss es sich wenigstens bewusst machen und dann eine verantwortliche Entscheidung treffen.

Unser Dilemma ist und bleibt, dass es für alle Maßnahmen, egal welcher Art, keine Einigkeit in diesem Land gibt. Die einen rufen: Das ist ja alles viel zu wenig! – Und die anderen rufen: Es ist viel zu viel! – Die einen schreiben uns Briefe, dass wir ihre Kinder dem Tode weihen, wenn wir die Schulen überhaupt aufmachen. Und die anderen schreiben uns Briefe, ob wir nicht verstanden hätten, dass wir einer ganzen Generation ihre Bildungs-, ihre Entwicklungschancen kaputt machen. Beides muss man doch ernst nehmen. Wenn Schüler seit Mitte Dezember die Schule nicht mehr gesehen haben, muss man kein Bildungsexperte sein, um zu wissen, dass das schwere Schäden auslöst. Es bleibt ein Dilemma in

der Abwägung. Ich sage Ihnen in aller Offenheit: Ich persönlich spüre dieses Dilemma jeden Tag, und deshalb spreche ich auch darüber. Ich habe die Erfahrung gemacht: Es ist besser, wenn man den Menschen diese ganz schwierige Abwägung auch ehrlich eingesteht, als wenn man ihnen sagt: Passt mal auf, das muss so sein, und wenn ihr nicht folgt, dann müssen wir es euch eben beibringen.

Ich habe mit Interesse, so gut ich das konnte, auch die Debatte im Deutschen Bundestag verfolgt. Da hatten wir ja auch alles im Angebot. Alles! Bis hin zur kraftvollen Enthaltung der Grünen. Also dafür, dagegen und auch irgendwo dazwischen. Wir können uns so nicht verhalten. Am Ende muss man eine Position einnehmen. Ich habe Ihnen die Position Hessens vorgetragen.

Ich wünsche von Herzen, dass das, was wir jetzt machen, erfolgreich ist. Denn eines muss uns klar sein: Noch mal wird man in Deutschland ohne große Verwerfungen nicht zwei Monate lang solche Eingriffe hinbekommen, insbesondere dann nicht, wenn sie nicht den erhofften Erfolg hatten. Deshalb werden wir alles tun, damit wir erfolgreich sind. Sehr geehrter Herr Präsident, liebe Kolleginnen und Kollegen, deshalb werden wir der Anrufung des Vermittlungsausschusses nicht zustimmen. – Vielen Dank.