

POSITIONSPAPIER

Stand: 09.07.2026

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

ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.

Inhaltsverzeichnis

A. Kernforderungen.....	3
B. Zusammenfassung	4
C. Hintergrund / Vorbemerkungen	5
D. Positionierung des ZIA zur Aufarbeitung der Corona-Pandemie	5
I. Verhältnismäßigkeit und Wirksamkeit der Lockdown-Maßnahmen.....	6
II. Handel, Gastronomie & Hotellerie keine Pandemietreiber.....	7
III. Kennzahlen und Datengrundlagen	8
IV. Entscheidungsstrukturen, Transparenz und parlamentarische Kontrolle	9
V. wirtschaftliche Hilfen und Lastenverteilung.....	9
E. weitergehende Fragen und zu beachtende Aspekte.....	10

A. Kernforderungen

1. Verhältnismäßigkeitsprüfung für künftige Lockdowns

Die Enquete-Kommission sollte verbindliche Kriterien erarbeiten, anhand derer die Verhältnismäßigkeit eines Lockdowns – insbesondere für Handel, Gastronomie und Hotellerie – vor dessen Verhängung geprüft wird. Weniger einschneidende Maßnahmen müssen vorrangig geprüft und erprobt werden.

2. Wissenschaftlich validierte Kennzahlen

Die 7-Tage-Inzidenz hat sich als unzureichender Leitparameter erwiesen. Für künftige Krisen sind repräsentative, methodisch robuste Kennzahlen zu entwickeln und die dafür erforderliche Dateninfrastruktur rechtzeitig aufzubauen.

3. Stärkere parlamentarische Einbindung

Grundrechtseinschränkende Maßnahmen dürfen nicht dauerhaft am Parlament vorbei durch exekutive Bund-Länder-Konferenzen beschlossen werden. Es bedarf einer verfassungskonformen Ausschuss- und Vertretungsstruktur.

4. Gerechte und schnelle Wirtschaftshilfen

Im Falle künftiger Lockdowns müssen staatliche Hilfen unverzüglich, unbürokratisch und zielgenau ausgezahlt werden. Die Verteilung wirtschaftlicher Lasten zwischen Mietern, Eigentümern und Banken ist rechtlich vorab zu regeln.

5. Datenschutzrechtliche Handlungsfähigkeit in Krisen

Die datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen für die Infektionsnachverfolgung und den Schutz vulnerabler Gruppen sind so anzupassen, dass im Krisenfall eine effektive, schnelle und verhältnismäßige Nutzung von Gesundheitsdaten möglich wird.

B. Zusammenfassung

Die Unternehmen aus Einzelhandel, Gastronomie und Hotellerie haben während der Corona-Pandemie unter erheblichem wirtschaftlichem und gesellschaftlichem Druck gestanden. Der ZIA erkennt an, dass die Politik in der Anfangsphase der Pandemie unter großem Zeitdruck und großer Ungewissheit handeln musste.

Gleichwohl zeigen heute verfügbare wissenschaftliche Erkenntnisse, dass Deutschland im Herbst/Winter 2020/2021 den längsten Lockdown aller europäischen Länder verhängte – ohne dass die Übersterblichkeit in anderen Ländern mit kürzeren oder milderer Maßnahmen höher gewesen wäre.¹ Meta-Analysen belegen zudem, dass Lockdowns allenfalls marginale Effekte auf die COVID-19-Sterblichkeit hatten.²

Besonders kritisch bewertet der ZIA, dass Handel, Gastronomie und Hotellerie von Maßnahmen massiv betroffen waren, obwohl diese Bereiche nach heutigem Wissensstand keine wesentlichen Pandemietreiber waren. Rund 70 Prozent der Infektionen fanden im privaten Umfeld statt.³

Der ZIA fordert die Enquete-Kommission auf, diese Fragen ergebnisoffen aufzuarbeiten – nicht um Schuld zuzuweisen, sondern um aus den Fehlern zu lernen und Krisenresilienzmechanismen für die Zukunft zu entwickeln.

¹ <https://www.nature.com/articles/s41586-022-05522-2/figures/4>

² <https://link.springer.com/article/10.1007/s11127-024-01216-7>

³ Evaluation der Rechtsgrundlagen und Maßnahmen der Pandemiepolitik (Seite 90 des Berichts des Sachverständigenausschusses):

https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/S/Sachverstaendigenausschuss/BER_IfSG-BMG.pdf

C. Hintergrund / Vorbemerkungen

Der ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. ist der Spitzenverband der deutschen Immobilienwirtschaft und vertritt durch seine Mitglieder rund 37.000 Unternehmen der Branche entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Der ZIA bündelt dabei auch die Interessen der Vermieter von Handels-, Gastronomie- und Hotelimmobilien, die während der Pandemie gemeinsam mit ihren Mietern vor existenziellen Herausforderungen standen. Sie haben mit viel Einsatz und Kreativität nicht nur versucht, ihr wirtschaftliches Überleben und die damit verbundenen Arbeitsplätze zu sichern, sondern auch ihrem Versorgungsauftrag nachzukommen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken. Die großangelegte, gemeinsame Kampagne „Leben statt Lockdown“ des Handels sowie des Handelsimmobiliensektors unterstützte die Initiative „Zusammen gegen Corona“ der Bundesregierung. Ziel war die Steigerung der Impfbereitschaft gegen COVID-19 in Deutschland. An vielen Standorten in Shopping-Centern und in Einkaufsstrassen wurde über Impfungen informiert und dazu motiviert, sich impfen zu lassen sowie Flächen für Impfangebote zur Verfügung gestellt. Im Rahmen der Kampagne wurden – Stand Frühjahr 2022 – mehr als eine Million Impfdosen verabreicht.⁴

Den ZIA-Mitgliedsunternehmen ist bewusst, dass die Politik gerade in der Anfangsphase der Pandemie unter großem Zeitdruck und Ungewissheit agieren musste. Es war daher vollkommen richtig, die Sicherheit von Leib und Leben an die erste Stelle zu setzen und mit dem ersten Lockdown zunächst Zeit zu gewinnen.

Und viele Unternehmen sind dankbar dafür, dass die deutsche Politik mit großen finanziellen Anstrengungen versucht hat, die wirtschaftlichen Folgen der Lockdowns abzumildern.

Die eigens zur Corona-Zeit eingerichtete ZIA-Taskforce Handel hat die Entwicklungen der Pandemiepolitik eng begleitet und sich in verschiedenen Formaten in die politische Debatte eingebracht. Das vorliegende Positionspapier bündelt die wesentlichen Erkenntnisse sowie Forderungen und richtet sich an die Enquete-Kommission „Aufarbeitung der Corona-Pandemie und Lehren für zukünftige pandemische Ereignisse“ des Deutschen Bundestages. Denn es gab viele Entscheidungen und Prozesse, die es zu hinterfragen gilt, um daraus für künftige Krisen zu lernen.

D. Positionierung des ZIA zur Aufarbeitung der Corona-Pandemie

Der ZIA erwartet von der Enquete-Kommission eine sachliche, wissenschaftlich fundierte Aufarbeitung der Pandemiepolitik. Die nachfolgenden Themenbereiche sind aus Sicht des ZIA von zentraler Bedeutung.

⁴ <https://lebensmittelpraxis.de/handel-aktuell/33346-handel-mehr-als-eine-million-impfungen.html>

I. Verhältnismäßigkeit und Wirksamkeit der Lockdown-Maßnahmen

Längster Lockdown Europas ohne nachweisbaren Zusatznutzen

Deutschland hat im Herbst/Winter 2020/2021 einen Lockdown für Handel, Gastronomie und Hotellerie verhängt, der länger andauerte als in jedem anderen europäischen Land. Die Übersterblichkeit in Ländern mit kürzeren oder weniger restriktiven Maßnahmen war dennoch nicht höher.⁵

Eine internationale Meta-Analyse kommt zu dem Schluss, dass Lockdowns bestenfalls marginale Effekte auf die COVID-19-Sterblichkeit hatten.⁶ Die Wirksamkeit von Lockdowns ist zudem auf die frühe Containment-Phase begrenzt. Je länger ein Lockdown dauert und je weniger Menschen bereit sind, die Maßnahme mitzutragen, desto geringer ist der Effekt und umso schwerer wiegen die nicht-intendierten Folgen.⁷

Fehlende Prüfung milderer Maßnahmen

Weniger gravierende Alternativen zum Lockdown wurden nicht ausreichend geprüft. In Spanien beispielsweise galten zwar strengere Maskenpflichten, Handel und Hotellerie blieben aber geöffnet. Frühe, zielgenaue Maßnahmen korrelieren nach vorliegenden Erkenntnissen mit geringerem BIP-Schaden.

Missachtung der RKI-Ampel im Herbst 2021

Das RKI selbst veröffentlichte am 14./22.09.2021 ein Strategiepapier für den Herbst/Winter 2021/22, das selbst im Szenario „rot“ für Handel, Gastronomie und Hotellerie keinen Lockdown, sondern lediglich 3G und Schutzkonzepte vorsah.⁸ Die Gründe für die Abweichung von der eigenen Fachbehörde wurden nie transparent gemacht.

Petition:

- Die Enquete-Kommission soll klären, warum Deutschland länger als alle anderen europäischen Länder einen Lockdown für Handel, Gastronomie und Hotellerie verhängte.
- Es sind verbindliche Kriterien für die Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Verhängung künftiger Lockdowns zu entwickeln.
- Mildere Maßnahmen müssen künftig vorrangig geprüft und dokumentiert werden.

⁵ Vgl. Fußnote 1

⁶ Vgl. Fußnote 2

⁷ Vgl. Fußnote 3, Seite 14

⁸ https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Strategie/control-covid-2021-09-22.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Tabelle, Seite 9)

II. Handel, Gastronomie & Hotellerie keine Pandemietreiber

Kein erhöhtes Infektionsrisiko im Einzelhandel

Wissenschaftliche Erkenntnisse belegen, dass Handel, Gastronomie und Hotellerie keine wesentlichen Pandemietreiber waren. Rund 70 Prozent der Infektionen fanden im privaten Umfeld statt.⁹

Eine Studie der Berufsgenossenschaft Handel und Warenlogistik auf Basis von Daten aus elf Einzelhandelsunternehmen mit rund 331.000 Beschäftigten ergab, dass die Infektionsrate im Einzelhandel sogar unterhalb des Durchschnitts der Allgemeinbevölkerung lag.¹⁰

Eine TU-Berlin-Studie (Kriegel/Hartmann) zeigte bereits im Frühjahr 2021, dass beim Einkaufen kaum oder gar kein erhöhtes Ansteckungsrisiko besteht – zumal die tatsächlichen Zuluftvolumenströme in Shopping-Centern deutlich über den Studienwerten lagen.¹¹

Der Einzelhandel war in den RKI-internen Beratungen 2020 und 2021 kaum Thema – die RKI-Files enthalten dazu nur 12 Treffer. So heißt es dort zum Beispiel: „Es wird in der Diskussion verdeutlicht, dass der Anstieg der Fallzahlen auf bestimmte Verhaltensweisen in bestimmten Personengruppen zurück geht (z.B. Reisen, Großveranstaltung, Feiern), während andere da eher weniger Relevanz haben (z.B. Einzelhandel, KiTas).“¹² Unmittelbar vor dem langen Lockdown ab dem 16.12.2020 findet sich in den RKI-Files keine fachliche Diskussion zu den beschlossenen Maßnahmen.

Unverhältnismäßige Schutzmaßnahmen und Wettbewerbsverzerrungen

Aufwendige Schutzmaßnahmen gegen Schmierinfektionen wurden vorgeschrieben, obwohl Corona fast ausschließlich über die Luft übertragen wird.¹³

Die Ungleichbehandlung von „systemrelevanten“ und „nicht-systemrelevanten“ stationären Händlern führte zu Wettbewerbsverzerrungen: Im nicht geschlossenen Einzelhandel konnten auch Sortimente geschlossener Händler erworben werden – was die dortige Frequenz zusätzlich erhöhte. Da 80 Prozent der Kundenkontakte im Lebensmitteleinzelhandel stattfinden, hat der Lockdown kaum zu Kontaktreduktionen geführt.

⁹ Vgl. Fußnote 3, Seite 90

¹⁰ <https://www.bghw.de/ueber-uns/presse/studie-zu-corona-risiko-im-einzelhandel>

¹¹ <https://api-depositonce.tu-berlin.de/server/api/core/bitstreams/8b1a03e0-0151-461f-83b6-21690cd624b3/content>

¹² https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Protokolle/COVID-19-Krisenstabsprotokolle_Teil2_Download.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Seite 375)

¹³ <https://www.bfr.bund.de/fragen-und-antworten/thema/kann-sars-cov-2-ueber-lebensmittel-und-gegenstaende-uebertragen-werden/>

Die Kontrolle von Impf- und Testnachweisen wurde vollständig an nicht ausgebildete Mitarbeiter delegiert, während z.B. bei der Deutschen Bahn zum Teil staatliche Kontrollorgane eingesetzt wurden.

Petition:

- Die Enquete-Kommission soll auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse feststellen, ob Handel, Gastronomie und Hotellerie tatsächlich Pandemietreiber waren.
- Die Ungleichbehandlung systemrelevanter und nicht-systemrelevanter Betriebe und die daraus resultierenden Wettbewerbsverzerrungen sind aufzuarbeiten.
- Künftige hoheitliche Kontrollaufgaben dürfen nicht an privatwirtschaftliche Unternehmen delegiert werden.

III. Kennzahlen und Datengrundlagen

Problematik der 7-Tage-Inzidenz

Die 7-Tage-Inzidenz war der zentrale Steuerungsparameter der deutschen Pandemiepolitik. Dieser Wert ist jedoch methodisch problematisch: Er ist abhängig von Teststrategien, erfasst nicht alle positiven Testergebnisse und berücksichtigt die Dunkelziffer nicht.¹⁴ Die RKI-Files bestätigen: Die Inzidenzgrenzwerte waren letztlich willkürliche politische Werte.¹⁵

Unzureichende Wirkungsevaluation der NPIs

Das RKI wies bereits im Jahr 2001 darauf hin, dass die Wirksamkeit der nicht-pharmazeutischen Interventionen (NPI) wie Schulschließungen, Veranstaltungsverbote oder Quarantäne unbekannt sei und vor einer Pandemie hätte geklärt werden müssen. Der aktualisierte Pandemieplan von 2016 enthielt weiterhin eine lange Liste von NPI ohne Wirkungsnachweis.¹⁶

Die Datenbasis für eine belastbare Wirkungsevaluation fehlte und fehlt weiterhin.¹⁷ Ein RKI-Gesundheitspanel nach dem Vorbild des britischen Household Panels (20.000 Haushalte, alle zwei Wochen getestet) wurde gefordert, aber nie eingeführt.

Petition:

- Für künftige Krisen sind wissenschaftlich validierte, repräsentativ erhobene Kennzahlen zu entwickeln.
- Die Wirksamkeit aller im Infektionsschutzgesetz verankerten NPIs ist vor dem Auftreten einer künftigen Pandemie zu evaluieren.

¹⁴ Vgl. Fußnote 3, Seite 44

¹⁵ <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/deutschlands-corona-zahlenchaos-a-49f52ebc-0002-0001-0000-000178784911>

¹⁶ Vgl. Fußnote 3, Seite 26

¹⁷ Vgl. Fußnote 3, Seite 61

IV. Entscheidungsstrukturen, Transparenz und parlamentarische Kontrolle

Parlament außen vor

Alle wesentlichen Entscheidungen über grundrechtseinschränkende Maßnahmen wurden in Bund-Länder-Konferenzen getroffen und per Länderverordnungen umgesetzt – das Parlament blieb weitgehend außen vor.

Zu enge Expertenbasis

Die Bundesregierung wurde im Schwerpunkt durch Virologen beraten. Fachärztliche Expertise – insbesondere allgemeinmedizinische – sowie Vertreter für die Abschätzung von Kollateralschäden fehlten in den Beratungsgremien.

Fehlende Dokumentation und Transparenz

In den Entscheidungsgremien wurde in der Regel ohne Experten getagt, und mögliche Vorbereitungen sowie die darauf aufbauenden Diskussionen sind nirgends dokumentiert.

Es gab lange keinen echten Krisenstab im Bundeskanzleramt mit klaren Kompetenzen und keine Nutzung des gemeinsamen Melde- und Lagezentrums von Bund und Ländern.

Petition:

- Es ist eine verfassungskonforme parlamentarische Beteiligungsstruktur zu entwickeln, die eine handlungsfähige Entscheidung über grundrechtseinschränkende Maßnahmen gewährleistet.
- Beratungs- und Entscheidungsprozesse müssen dokumentiert und nachvollziehbar sein.
- Künftige Beratungsgremien sollten multidisziplinär besetzt sein und explizit Kollateralschäden abwägen.

V. wirtschaftliche Hilfen und Lastenverteilung

Optimierung bei staatlichen Hilfen und faire Lastenverteilung

Lockdowns müssen die Ultima Ratio sein. Wenn sie dennoch notwendig werden, müssen staatliche Hilfen schnell und wirksam bereitgestellt werden. In den ersten beiden Hilfspaketen war dies nicht der Fall, da die Bundesregierung zunächst eine Kollision mit europäischem Wettbewerbsrecht scheute. Der ZIA hatte sich daher auf europäischer und Bundes-Ebene dafür stark gemacht, dass Fixkostenhilfen von bis zu 10 Millionen Euro keine unerlaubten Beihilfen darstellten.

Petition:

- Die Voraussetzungen für schnelle, gerechte und unbürokratische Wirtschaftshilfen im Lockdown-Fall sind rechtlich vorab zu schaffen.
- Die Verteilung der wirtschaftlichen Lasten zwischen Händlern, Gastronomen, Hotelbetreibern, Immobilieneigentümern und Banken ist rechtlich zu regeln.

E. weitergehende Fragen und Aspekte

Über die oben genannten Punkte hinaus bittet der ZIA die Enquete-Kommission, folgende Fragen zu beleuchten:

- **Datenschutz in der Krise:** Welche datenschutzrechtlichen Anpassungen sind erforderlich, um Infektionsnachverfolgung, den Schutz vulnerabler Gruppen und die Bereitstellung entscheidungsrelevanter Informationen zu ermöglichen? Die freiwillige Corona-Warn-App führte dazu, dass nur 30 Prozent der positiven Testergebnisse geteilt wurden.
- **Lastenverteilung:** Wie können die wirtschaftlichen Lasten eines Lockdowns zwischen Händlern, Gastronomen, Hotelbetreibern, Immobilieneigentümern und Banken gerecht aufgeteilt werden, und welche rechtlichen Anpassungen – auch im Bereich NPL-/Basel-Regelungen – sind dafür erforderlich?
- **Krisenorganisation:** Wie können Organisation und Prozesse von Beratung, Entscheidung und Durchführung in einer vergleichbaren Krise verbessert werden?
- **Anhörung von Unternehmensvertretern:** Der ZIA schlägt im Rahmen der Enquete-Kommission eine Anhörung von CEOs aus Handel, Gastronomie und Hotellerie zu den langfristigen wirtschaftlichen Auswirkungen der Lockdowns vor

Ansprechpartner

Thomas Burtschak

Referent Handel, Logistikimmobilien und Facility Management

Tel.: +49 (0)30 / 20 21 585 - 53

E-Mail: thomas.burtschak@zia-deutschland.de

Thomas Schmalfuß

Abteilungsleiter Wohn- und Wirtschaftsimmobilien, Baupolitik und Stadtentwicklung

Tel.: +49 (0)30 / 20 21 585 - 24

E-Mail: thomas.schmalfuss@zia-deutschland.de

Der Zentrale Immobilien Ausschuss e.V. (ZIA) ist der Spitzenverband der Immobilienwirtschaft. Er spricht durch seine Mitglieder, darunter mehr als 30 Verbände, für rund 37.000 Unternehmen der Branche entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Der ZIA gibt der Immobilienwirtschaft in ihrer ganzen Vielfalt eine umfassende und einheitliche Interessenvertretung, die ihrer Bedeutung für die Volkswirtschaft entspricht. Als Unternehmer- und Verbändeverband verleiht er der gesamten Immobilienwirtschaft eine Stimme auf nationaler und europäischer Ebene mit Präsenz in Brüssel, Wien und Zürich – und im Bundesverband der deutschen Industrie (BDI). Präsidentin des Verbandes ist Iris Schöberl.

ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.

Hauptstadtbüro

Leipziger Platz 9
10117 Berlin

Telefon: +49 30 | 20 21 585 – 0

E-Mail: info@zia-deutschland.de

Website: <https://zia-deutschland.de>

Europabüro

3 rue du Luxembourg
B-1000 Brüssel

+32 | 2 550 16 14

Lobbyregister: [R002399](#)

EU-Transparenzregisternummer: [34880145791-74](#)

