Beschluss Rechtsstaatlichkeit in Zeiten der Pandemie

Gremium:	1. Digitaler Länderrat
Beschlussdatum:	02.05.2020
Tagesordnungspunkt:	C Corona und die Folgen

Wir sind in einer ernsten Situation der Pandemiebekämpfung, in der schnelles und entschiedenes Handeln wichtig ist. Der Gesundheitsschutz der Bevölkerung hat oberste Priorität.

Dennoch – und das ist in diesen Zeiten vielleicht noch wichtiger als sonst – gelten rechtsstaatliche Grundsätze, gelten Grund- und Menschenrechte. Sie schützen in Anerkennung der Menschenwürde und des Selbstbestimmungsrechtes vor staatlicher Willkür, unrechtmäßigen Eingriffen und Diskriminierung. Sie stehen gerade in Krisensituation nicht zur Disposition und müssen nicht hinter der Infektionsbekämpfung zurückstehen, sondern sind wichtiger Maßstab für wertebasiertes Handeln eines demokratischen Rechtsstaates gerade für Ausnahmekonstellationen. Oder wie es das Bundesverfassungsgericht formuliert: Persönlichkeitsrechte sind elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlich demokratischen Gemeinwesens.

Zu diesem Maßstab gehören insbesondere:

- Das **Rechtsstaatsprinzip** selbst, also die Bindung von Staat und Verwaltung an Recht und Gesetz und die Erforderlichkeit von Gesetzen als Grundlage für Eingriffe in Grundrechte. Diese Ermächtigungsgrundlagen sind von Parlamenten in einem auf Grundrechtsschutz ausgerichteten Verfahren zu schaffen.

- Das Prinzip der **Gewaltenteilung**: die Trennung in der Aufgabenwahrnehmung von gesetzgebender Gewalt (Parlament), vollziehender Gewalt (Regierung, Behörden) und rechtsprechender Gewalt (Gerichte).

- Das Prinzip der **Verhältnismäßigkeit**: Maßnahmen müssen einen legitimen Zweck verfolgen, geeignet, erforderlich und angemessen sein. Erforderlich ist eine Maßnahme nur dann, wenn kein milderes, weniger eingriffsintensives Mittel mit gleicher Wirksamkeit zur Verfügung steht. Für die öffentliche Verwaltung gilt das Übermaßverbot, um diese Verhältnismäßigkeit zu wahren.

- Der **Gleichbehandlungsgrundsatz** aus Art. 3 GG.

- **Kein Handeln ohne Gesetz**, dieses muss ausreichend bestimmt sein, so dass die Rechtsfolgen für Jede*n ersichtlich sind.

- **Rechtsweggarantie**: staatliches Handeln ist uneingeschränkt gerichtlich überprüfbar.

Diesen Maßstab gilt es, durchzusetzen und zum Handlungsprinzip zu machen. Es gilt, Ideen und Verfahren zu entwickeln, wie dies umgesetzt werden kann, und "rote Linien" zu definieren, die auch in diesen Zeiten nicht überschritten

werden dürfen. Das Erfordernis schnellen Handelns darf nicht über diese Maßstäbe der Rechtsstaatlichkeit und über ein sorgfältiges Abwägen gestellt werden.

Prinzip der Gewaltenteilung durchsetzen, Vorbehalt des Gesetzes als zentraler Grundsatz eines Rechtsstaats

Passend zu den umfangreicheren (Eingriffs-) Befugnissen der Exekutive muss es ausreichende Kontrollverfahren für das exekutive Handeln durch die Parlamente geben. Ausschließlich Gesetze können Grundlage für Eingriffe in Grundrechte sein. Gesetze, die durch ein demokratisch legitimiertes und nach öffentlicher Diskussion entscheidendes Parlament beschlossen wurden. Transparente politische Entscheidungsprozesse schützen auch jetzt am besten vor einseitiger Einflussnahme, können wichtige Leitgedanken wie den Schutz von Minderheiten und vulnerabler Gruppen durchsetzen und das Vertrauen in staatliche Institutionen und Entscheidungen stärken. Gesetze, die Ermächtigungsgrundlagen für Rechtsverordnungen oder Allgemeinverfügungen der vollziehenden Gewalt sind, müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung so genau wie möglich bestimmen.
Je stärker der Grundrechtseingriff, umso bestimmter muss er durch das Gesetz sein, um die Gewaltenteilung zu gewährleisten.

Verordnungsermächtigungen müssen gemäß Art 80 GG nach Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmt sein. Diesen Anforderungen entspricht der § 5 Abs.2 InfekSG nicht. Hier müssen sowohl die Zustimmung von Bundestag und Bundesrat vorgesehen werden bzw. im Eilfall die unverzügliche Nachholung der Zustimmung der Parlamente.

Die Vorschriften im Infektionsschutzgesetz, auf die die Rechtsverordnungen gestützt werden, sind zu konkretisieren, um einen klareren gesetzlichen Rahmen zu geben.

Strenge Befristung und Evaluation von Maßnahmen

Der Ausnahmezustand darf nicht zur Norm erhoben werden. Deshalb benötigen alle Maßnahmen einen "Zeitstempel" – sie sind möglichst knapp zu befristen und in regelmäßigen Abständen auf ihre Wirkung und Wirksamkeit hin zu prüfen. Ein Grundrechtseingriff vertieft und verstärkt sich, je länger er andauert. Daher müssen sich die Anforderungen an die Begründungstiefe, ggf. auch an erforderliche Mehrheiten erhöhen, je länger die Einschränkung dauert.

Klare Rechtsgrundlagen, so bestimmt wie möglich

Ein uneinheitliches Infektionsgeschehen kann regional unterschiedliche Beschränkungen notwendig machen. Umso wichtiger ist es, auf allen Ebenen der Normenhierachie die Bestimmtheit als Grundrechtsschutz fest im Blick zu haben: Maßnahmen und Konsequenzen müssen so bestimmt wie möglich sein, unbestimmte Rechtsbegriffe sind zu vermeiden, um den Auslegungsspielraum so gering wie möglich halten. Das unterstützt letztlich auch die ausführenden Ordnungsbehörden in ihrer Arbeit.

Auch bei der Normgebung selbst kann aktiver Grundrechtsschutz betrieben werden. Verbote mit Ausnahmen, wie z.B. die Anwesenheit im öffentlichen Raum nur bei "triftigem Grund", sind eingriffsintensiv und können den/die Bürger*in in die

Situation bringen, auch normgerechtes Verhalten rechtfertigen bzw. erklären zu müssen. Anders herum wird ein Schuh draus: Es sollten konkrete Verhaltensweisen untersagt und dies aus der Norm ersichtlich sein. So könnten Grundrechte wieder als Abwehrrechte gegenüber dem Staat wirken, der erklären müsste, warum aus seiner Sicht ein Verstoß vorliegt.

Versammlungsfreiheit umsetzen

Auch ein uneingeschränktes Demonstrationsverbot ist unter diesen Gerichtspunkten nicht akzeptabel, zumal ein effektiver Eilrechtsschutz derzeit nur eingeschränkt gegeben sein dürfte. Damit würde das Grundrecht der Versammlungsfreiheit aber zeitweise außer Kraft gesetzt werden. Wenn Abstandsregelungen usw. eingehalten werden, müssen auch derzeit Versammlungen möglich sein. Alle Versammlungen sind grundsätzlich erlaubt und können nach einer Einzelfallentscheidung mit Auflagen versehen werden oder verboten werden, soweit der Infektionsschutz es zwingend erfordert. Die Teilnahme an Versammlungen ist und kann nicht strafbar sein.

Es gilt: Je länger die Einschränkungen dauern, umso intensiver muss nach grundrechtskonformen Lösungen gesucht werden und muss eine sorgfältige Güterabwägung stattfinden.

Effektiver Rechtsschutz und funktionsfähige Justiz

Der demokratische Rechtsstaat und insbesondere die Justiz hat sich in der Krise bewährt. Überall dort, wo die Exekutive die Verhältnismäßigkeit nicht gewahrt hat konnte eine justizielle Überprüfung für ein Korrektiv sorgen, wie bspw. beim Versammlungsrecht. Wir erwarten, dass die Justiz entsprechend weiter für die Herausforderungen ausgestattet und gestärkt wird, um auch im Epidemiefall ihrer Aufgabe nachkommen zu können. Effektiver Rechtsschutz und die rechtsstaatlichen Verfahrensgrundsätze müssen für alle Rechtsbereiche jederzeit gegeben und die Justiz funktionsfähig sein. Dazu ist es erforderlich, die Digitalisierung der Justiz unter Wahrung des Grundsatzes der Öffentlichkeit und ohne Abstriche beim Datenschutz voranzutreiben.

Anpassungen im Strafvollzug

Auch die besondere Situation im Strafvollzug, in dem durch den Freiheitsentzug in besonderer Weise in die Grundrechte der Gefangenen eingegriffen wird, braucht auf die Rahmenbedingungen angepasste Verfahren und Prozesse. Keinesfalls dürfen dies jedoch noch einschränkendere Ausnahmezustände sein. Den ersten wichtigen Schritt haben die meisten Bundesländer bereits vollzogen: Eine großzügige Handhabung der Möglichkeiten, Vollstreckungen aufzuschieben, auszusetzen oder zu unterbrechen, vor allem für Ersatzfreiheitsstrafen und kurzzeitige Freiheitsstrafen ist sinnvoll, ebenso die Entlassung aus dem Jugendarrest. Für den verbleibenden Strafvollzug gilt: Allein der Gesundheitsschutz darf ausschlaggebend für eine Erhöhung der Verschlusszeiten sein. Ziel sollte vielmehr ein weitestgehend "normaler" Vollzug mit Bewegungs-, Beschäftigungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten unter Einhaltung der Abstands- und Hygieneregelungen sein. Besuche, Außen- und soziale Kontakte sind für Gefangene elementar, jedoch derzeit nachvollziehbarer Weise eingeschränkt. Die Gefangenen werden gerade weitgehend isoliert. Die Gesellschaft macht zur Kompensation gerade große Fortschritte in der Nutzung neuer Medien. Das muss auch den Gefangenen ermöglicht werden, denn ihr Leben soll nach § 3 StVollzG dem Leben in Freiheit so weit wie möglich angeglichen werden. Darum muss auch den

Insass*innen jetzt dringend ermöglicht werden, Videotelefonie und das Internet zu nutzen. Die technischen und personellen Voraussetzungen sind zu schaffen und dauerhaft zu gewährleisten. Höhere Kosten für mehr dieser Kontakte und Telefonate in der Coronakrise müssen ausgeglichen werden.

Durch die corona-bedingte Einschränkung von Lockerungsmaßnahmen darf die Möglichkeit der frühzeitigen Entlassung nach § 57 StGB nicht eingeschränkt werden.

Um trotz der Herausforderungen der Pandemie einen humanen Strafvollzug gewähren zu können, müssen die Gefangenenzahlen reduziert werden. Das ist ein guter Anlass, Amnestien, vergleichbar mit der Weihnachtsamnestie zu prüfen.

Die Stärke des Föderalismus

Jetzt könnte sich die Stärke des Föderalismus zeigen, indem die Länder um die besten Lösungen für die Krise ringen. Dabei ist auch ein möglichst abgestimmtes und solidarisches Vorgehen der Länder und Kommunen erstrebenswert, welches regionale Besonderheiten zulässt. Eine solche Situation ist allerdings nicht die Zeit für die persönliche Profilierung einzelner Landes- und Kommunalfürsten. Unterschiedliche Regelungen können ihre Grundlage nur im unterschiedlichen Infektionsgeschehen haben. Dies führt sonst zu fehlender Akzeptanz, Konflikten an Landesgrenzen und ungesunden Überbietungswettbewerben.