

Rechtsstaatlichkeit in Zeiten der Pandemie



1. Ordentlicher Länderrat - Digital
2. Mai 2020

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

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

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

15 Zu diesem Maßstab gehören insbesondere:

- 16 • Das **Rechtsstaatsprinzip** selbst, also die Bindung von Staat und Verwaltung
17 an Recht und Gesetz und die Erforderlichkeit von Gesetzen als Grundlage
18 für Eingriffe in Grundrechte. Diese Ermächtigungsgrundlagen sind von
19 Parlamenten in einem auf Grundrechtsschutz ausgerichteten Verfahren zu
20 schaffen.
- 21 • Das Prinzip der **Gewaltenteilung**: die Trennung in der Aufgabenwahrnehmung
22 von gesetzgebender Gewalt (Parlament), vollziehender Gewalt (Regierung,
23 Behörden) und rechtsprechender Gewalt (Gerichte).
- 24 • Das Prinzip der **Verhältnismäßigkeit**: Maßnahmen müssen einen legitimen
25 Zweck verfolgen, geeignet, erforderlich und angemessen sein. Erforderlich
26 ist eine Maßnahme nur dann, wenn kein milderes, weniger
27 eingriffsintensives Mittel mit gleicher Wirksamkeit zur Verfügung steht.
28 Für die öffentliche Verwaltung gilt das Übermaßverbot, um diese
29 Verhältnismäßigkeit zu wahren.
- 30 • Der **Gleichbehandlungsgrundsatz** aus Art. 3 GG.
- 31 • **Kein Handeln ohne Gesetz**, dieses muss ausreichend bestimmt sein, so dass
32 die Rechtsfolgen für Jede*n ersichtlich sind.
- 33 • **Rechtsweggarantie**: staatliches Handeln ist uneingeschränkt gerichtlich
34 überprüfbar.

35 Diesen Maßstab gilt es, durchzusetzen und zum Handlungsprinzip zu machen. Es
36 gilt, Ideen und Verfahren zu entwickeln, wie dies umgesetzt werden kann, und
37 "rote Linien" zu definieren, die auch in diesen Zeiten nicht überschritten
38 werden dürfen. Das Erfordernis schnellen Handelns darf nicht über diese Maßstäbe
39 der Rechtsstaatlichkeit und über ein sorgfältiges Abwägen gestellt werden.

40 **Prinzip der Gewaltenteilung durchsetzen, Vorbehalt des Gesetzes als zentraler** 41 **Grundsatz eines Rechtsstaats**

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

55 Verordnungsermächtigungen müssen gemäß Art 80 GG nach Inhalt, Zweck und Ausmaß
56 der erteilten Ermächtigung bestimmt sein. Diesen Anforderungen entspricht der §
57 5 Abs.2 InfekSG nicht. Hier müssen sowohl die Zustimmung von Bundestag und
58 Bundesrat vorgesehen werden bzw. im Eilfall die unverzügliche Nachholung der
59 Zustimmung der Parlamente.

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

63 **Strenge Befristung und Evaluation von Maßnahmen**

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

70 **Klare Rechtsgrundlagen, so bestimmt wie möglich**

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

78 Auch bei der Normgebung selbst kann aktiver Grundrechtsschutz betrieben werden.
79 Verbote mit Ausnahmen, wie z.B. die Anwesenheit im öffentlichen Raum nur bei
80 „triftigem Grund“, sind eingriffsintensiv und können den/die Bürger*in in die
81 Situation bringen, auch normgerechtes Verhalten rechtfertigen bzw. erklären zu
82 müssen. Anders herum wird ein Schuh draus: Es sollten konkrete Verhaltensweisen

83 untersagt und dies aus der Norm ersichtlich sein. So könnten Grundrechte wieder
84 als Abwehrrechte gegenüber dem Staat wirken, der erklären müsste, warum aus
85 seiner Sicht ein Verstoß vorliegt.

86 **Versammlungsfreiheit umsetzen**

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

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

98 **Effektiver Rechtsschutz und funktionsfähige Justiz**

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

109 **Anpassungen im Strafvollzug**

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

127 Leben in Freiheit so weit wie möglich angeglichen werden. Darum muss auch den
128 Insass*innen jetzt dringend ermöglicht werden, Videotelefonie und das Internet
129 zu nutzen. Die technischen und personellen Voraussetzungen sind zu schaffen und
130 dauerhaft zu gewährleisten. Höhere Kosten für mehr dieser Kontakte und
131 Telefonate in der Coronakrise müssen ausgeglichen werden.

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

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

138 **Die Stärke des Föderalismus**

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