

## **Beschluss** Rechtsstaatlichkeit in Zeiten der Pandemie

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 mildereres, 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**  
41 **zentraler**  
42 **Grundsatz eines Rechtsstaats**

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

55 Je stärker der Grundrechtseingriff, umso bestimmter muss er durch das Gesetz  
56 sein, um die Gewaltenteilung zu gewährleisten.

57 Verordnungsermächtigungen müssen gemäß Art 80 GG nach Inhalt, Zweck und Ausmaß

58 der erteilten Ermächtigung bestimmt sein. Diesen Anforderungen entspricht der §  
59 5 Abs.2 InfekSG nicht. Hier müssen sowohl die Zustimmung von Bundestag und  
60 Bundesrat vorgesehen werden bzw. im Eilfall die unverzügliche Nachholung der  
61 Zustimmung der Parlamente.

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

65 **Strenge Befristung und Evaluation von Maßnahmen**

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

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

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

80 Auch bei der Normgebung selbst kann aktiver Grundrechtsschutz betrieben werden.  
81 Verbote mit Ausnahmen, wie z.B. die Anwesenheit im öffentlichen Raum nur bei  
82 "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, braucht  
 112 auf die Rahmenbedingungen angepasste Verfahren und Prozesse. Keinesfalls dürfen  
 113 dies jedoch noch einschränkendere Ausnahmezustände sein. Den ersten wichtigen  
 114 Schritt haben die meisten Bundesländer bereits vollzogen: Eine großzügige  
 115 Handhabung der Möglichkeiten, Vollstreckungen aufzuschieben, auszusetzen oder zu  
 116 unterbrechen, vor allem für Ersatzfreiheitsstrafen und kurzzeitige  
 117 Freiheitsstrafen ist sinnvoll, ebenso die Entlassung aus dem Jugendarrest. Für  
 118 den verbleibenden Strafvollzug gilt: Allein der Gesundheitsschutz darf  
 119 ausschlaggebend für eine Erhöhung der Verschlusszeiten sein. Ziel sollte  
 120 vielmehr ein weitestgehend "normaler" Vollzug mit Bewegungs-, Beschäftigungs-  
 121 und Weiterbildungsmöglichkeiten unter Einhaltung der Abstands- und  
 122 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.