

## 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 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, braucht  
112 auf die Rahmenbedingungen angepasste Verfahren und Prozesse. Keinesfalls dürfen  
113 dies jedoch noch einschränkendere Ausnahmestände 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.