

1. Ordentlicher Länderrat - Digital
2. Mai 2020

Gremium: BAG Demokratie und Recht  
 Beschlussdatum: 28.04.2020  
 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

39 Maßstäbe der Rechtsstaatlichkeit und über ein sorgfältiges Abwägen gestellt  
40 werden.

41 **Prinzip der Gewaltenteilung durchsetzen, Vorbehalt des**  
42 **Gesetzes als zentraler 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.

47 Gesetze, die durch ein demokratisch legitimiertes und nach öffentlicher  
48 Diskussion entscheidendes Parlament beschlossen wurden. Transparente politische  
49 Entscheidungsprozesse schützen auch jetzt am besten vor einseitiger  
50 Einflussnahme, können wichtige Leitgedanken wie den Schutz von Minderheiten und  
51 vulnerabler Gruppen durchsetzen und das Vertrauen in staatliche Institutionen  
52 und Entscheidungen stärken. Gesetze, die Ermächtigungsgrundlagen für  
53 Rechtsverordnungen oder Allgemeinverfügungen der vollziehenden Gewalt sind,  
54 müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung so genau wie möglich 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 „trifftigem Grund“, sind eingriffsintensiv und können den/die Bürger\*in in die  
83 Situation bringen, auch normgerechtes Verhalten rechtfertigen bzw. erklären zu  
84 müssen. Anders herum wird ein Schuh draus: Es sollten konkrete Verhaltensweisen  
85 untersagt und dies aus der Norm ersichtlich sein. So könnten Grundrechte wieder  
86 als Abwehrrechte gegenüber dem Staat wirken, der erklären müsste, warum aus  
87 seiner Sicht ein Verstoß vorliegt.

#### 88 **Versammlungsfreiheit umsetzen**

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

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

#### 100 **Effektiver Rechtsschutz und funktionsfähige Justiz**

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

#### 111 **Anpassungen im Strafvollzug**

112 Auch die besondere Situation im Strafvollzug, in dem durch den Freiheitsentzug  
113 in besonderer Weise in die Grundrechte der Gefangenen\*en eingegriffen wird,  
114 braucht auf die Rahmenbedingungen angepasste Verfahren und Prozesse. Keinesfalls  
115 dürfen dies jedoch noch einschränkendere Ausnahmestände sein. Den ersten  
116 wichtigen Schritt haben die meisten Bundesländer bereits vollzogen: Eine  
117 großzügige Handhabung der Möglichkeiten, Vollstreckungen aufzuschieben,  
118 auszusetzen oder zu unterbrechen, vor allem für Ersatzfreiheitsstrafen und  
119 kurzzeitige Freiheitsstrafen ist sinnvoll, ebenso die Entlassung aus dem  
120 Jugendarrest. Für den verbleibenden Strafvollzug gilt: Allein der  
121 Gesundheitsschutz darf ausschlaggebend für eine Erhöhung der Verschlusszeiten  
122 sein. Ziel sollte vielmehr ein weitestgehend „normaler“ Vollzug mit Bewegungs-,  
123 Beschäftigungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten unter Einhaltung der Abstands-  
124 und Hygieneregeln sein. Besuche, Außen- und soziale Kontakte sind für  
125 Gefangene elementar, jedoch derzeit nachvollziehbarer Weise eingeschränkt. Die

126 Gefangenen werden gerade weitgehend isoliert. Die Gesellschaft macht zur  
127 Kompensation gerade große Fortschritte in der Nutzung neuer Medien. Das muss  
128 auch den Gefangenen ermöglicht werden, denn ihr Leben soll nach § 3 StVollzG dem  
129 Leben in Freiheit so weit wie möglich angeglichen werden. Darum muss auch den  
130 Insass\*innen jetzt dringend ermöglicht werden, Videotelefonie und das Internet  
131 zu nutzen. Die technischen und personellen Voraussetzungen sind zu schaffen und  
132 dauerhaft zu gewährleisten. Höhere Kosten für mehr dieser Kontakte und  
133 Telefonate in der Coronakrise müssen ausgeglichen werden.

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

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

#### 140 **Die Stärke des Föderalismus**

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

## Begründung

Der Antrag konnte leider nicht fristgerecht eingereicht werden. Wir alle wissen, wie dynamisch und rasant sich Entwicklungen und Bewertungen dieser Tage verändern.

Bspw. hat das Bundesverfassungsgericht am 17.4. eine erste Entscheidung zur Ausgestaltung des Versammlungsrechtes in diesen Zeiten gefällt und damit den Diskurs eröffnet, jetzt über Korrekturen von in der Eile getroffenen Entscheidungen zu sprechen und Lösungen im grundrechtlichen und rechtsstaatlichen Kontext zu beraten. Der Bundestag hat in der vergangenen Woche ebenfalls begonnen, diesen Faden aufzunehmen.

Wir möchten möglichst aktuell auf diese Geschehnisse reagieren und die Entwicklungen aufnehmen, um Orientierung und Bewertungen anzubieten und legen den Leitantrag deshalb als Dringlichkeitsantrag vor.

Hinzu kommt, dass es auch für die BAGen in diesen Zeiten eine Herausforderung ist, digitale, beschlussfähige Sitzungen einzuberufen, Positionspapiere abzustimmen und Beschlüsse zu fassen. Wir hoffen auf Akzeptanz und Unterstützung.