

Grundrechte und die Coronavirus-Pandemie

Eine exemplarische Problemskizze

Heiner Adamski

Die gegenwärtigen weltpolitischen Entwicklungen und die Innenpolitik vieler Staaten sind von der Verbreitung eines in China ausgebrochenen Virus und von Maßnahmen zur Eindämmung der Verbreitung bestimmt. Zu Anfang wurde von einer zeitlich befristeten Infektionskrankheit und Massenerkrankung in einer chinesischen Provinz gesprochen: einer saisonalen Influenza (Virusgrippe). Eine solche regional begrenzte Krankheitsverbreitung ist medizinisch gesehen eine Epidemie. Es wurde aber schnell klar, dass es sich nicht um eine Epidemie, sondern um eine Pandemie handelt – um eine sich schnell verbreitende und ganze Länder und Kontinente erfassende Krankheit: die sog. Corona-Pandemie (COVID-19). Zudem wurde klar, dass die Krankheit von einem neuartigen, medizinisch (noch) nicht erforschten Virus ausgelöst wird. Damit verbunden war die Erkenntnis, dass es in der Bevölkerung keine Immunität gibt und dass es wegen der fehlenden Möglichkeiten einer Impfung zu einer erhöhten Zahl von schweren Erkrankungen und Todesfällen und zur Überlastung der Gesundheitsversorgungsstrukturen – falls es sie überhaupt gibt – und damit weltweit zu Katastrophen kommen könnte. Die Dramatik der weltpolitischen Lage wurde in medial verbreiteten Erklärungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO), der Vereinten Nationen (UNO) und des UNO-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR) deutlich. Die WHO hat den Ausbruch der Pandemie zu einer gesundheitlichen Notlage von internationaler Tragweite erklärt. Die UNO sieht die Pandemie als Bedrohung der Menschheit. Das UNO-Flüchtlingshilfswerk sieht die Welt in einem Ausnahmezustand.



Heiner Adamski

Sozialwissenschaftler mit den Arbeitsschwerpunkten Bildung und Recht, Staatsformen und Rechtsbewusstsein in Deutschland

Die wichtigste Maßnahme zur Bekämpfung der Pandemie ist die medizinische und biologische Forschung. Es müssen (prophylaktische) Impfstoffe und Medikamente zur Behandlung und Heilung gefunden werden. Die erfolgreiche Forschung ist aber noch nicht „die“ Problemlösung. Impfstoffe und Medikamente müssen auch bereitgestellt werden. Vertreter der 193 UNO-Mitgliedstaaten haben diesen Punkt in einer Resolution vom 20. April 2020 angesprochen; sie haben einstimmig den gleichberechtigten Zugang zu Medikamenten und Impfstoffen gefordert. Sie sollen in „gerechter, transparenter, gleichberechtigter und effizienter“ Form allen Ländern mit entsprechendem Bedarf zur Verfügung gestellt werden. Dies gelte besonders für die Entwicklungsländer. In der Resolution wird auch die „entscheidende Rolle“ der Weltgesundheitsorganisation (WHO) im Kampf gegen die Corona-Pandemie hervorgehoben.¹ Dazu sei aber angemerkt: Resolutionen der Vollversammlung sind im Gegensatz zu Resolutionen des UN-Sicherheitsrats völkerrechtlich nicht bindend.

Eine vielleicht zweitwichtigste, auf jeden Fall aber hochwichtige Maßnahme zur Bekämpfung der Pandemie ist der „richtige“ alltagspraktische Umgang mit den vom Virus ausgehenden Gefahren. Dieser Punkt ist hochpolitisch. Die Entscheidungen über die Verhaltensweisen können ja nicht individuell beliebig getroffen werden, sondern sie müssen – wenn sie wirkungsvoll sein sollen – durch Verhaltensvorschriften und eine Kontrolle der Einhaltung dieser Vorschriften geregelt werden.

Hier stellt sich die Frage: Was dürfen Regierungen tun? Die Konkretisierung dieser Frage führt zur Frage nach den rechtlichen Möglichkeiten. In einem Rechtsstaat sind Regierungen ja an Gesetze gebunden; sie dürfen ihre Maßnahmen nicht „an Gesetzen vorbei“ planen. Regierungen können also in Rechtsstaaten nicht beliebig verfahren und in Streitfällen durch Gerichtsentscheidungen korrigiert werden. In dem Rechtsstaat Bundesrepublik Deutschland ist dies fast allen klar. Die Lage ist aber auch hier kompliziert.

I. Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie in der Bundesrepublik Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland hat die Bundesregierung (d.h. ein sog. kleines und ein großes Corona-Kabinett) gemeinsam mit den Ministerpräsidenten der sechzehn Bundesländer eine Reihe rechtlich relevanter Maßnahmen zur Vermeidung chaotischer Verhältnisse durch Ausbreitung der Infektionen und Überlastungen des Gesundheitswesens beschlossen. Die Technik des Regierungshandelns in Zeiten von Covid19 beschreibt die Bundesregierung auf ihren Internetseiten u.a. so: „Eine große Zahl weitreichender Entscheidungen muss schnell und präzise getroffen werden. Anders als sonst, stehen Beratung, Abwägen und Ausräumen unter noch größerem Zeitdruck. Deshalb ist eine klare Arbeitsstruktur mit flachen Hierarchien und schnellen Eskalationsstufen notwendig. (...) Seit Beginn der Coronavirus-Pandemie tagt montags das sogenannte kleine Corona-Kabinett unter Leitung der Bundeskanzlerin. (...) Zusätzlich findet eine Lageunterrichtung durch Expertinnen und Experten etwa durch das Robert Koch-Institut statt. Einen Tag später trifft sich dann das sogenannte

große Corona-Kabinetts. (...) Neu und wichtig ist, dass die einzelnen Ressorts Themen anmelden, die aufgrund der Epidemie sofort bewältigt werden müssen. Die Staatssekretärinnen und -sekretäre legen fest, mit welcher personellen Zusammensetzung und bis wann die Anliegen bearbeitet sein sollen. (...) Das Bundesgesundheitsministerium sowie das Ressort Inneres und Sport haben einen gemeinsamen Krisenstab etabliert, der weitere operative Themen direkt bearbeitet. Dazu gehören unter anderem die praktische Umsetzung der Beschlüsse der Corona-Kabinette (...).“

Gesetzliche Grundlagen

Gesetzliche Grundlagen für das Handeln der Regierungen und der diversen Organe der Exekutive in Landkreisen und Städten wurden auf Initiative der Bundesregierung teilweise im Eilverfahren von den zuständigen Gesetzgebungskörperschaften (Bundestag/Bundesrat) beschlossen und in Kraft gesetzt. Die wichtigsten Rechtsgrundlagen sind das im Schnellverfahren geänderte Infektionsschutzgesetz (ein Bundesgesetz) und die Katastrophenschutzgesetze der Länder. Das Infektionsschutzgesetz sieht u.a. Grundrechtseinschränkungen vor. Es bestimmt in § 28 Abs. 1:

„Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt oder ergibt sich, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, so trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in den §§ 29 bis 31 genannten, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist; sie kann insbesondere Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten. Unter den Voraussetzungen von Satz 1 kann die zuständige Behörde Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen beschränken oder verbieten und Badeanstalten oder in § 33 genannte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon schließen. Eine Heilbehandlung darf nicht angeordnet werden. Die Grundrechte der Freiheit der Person (Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 des Grundgesetzes), der Freizügigkeit (Artikel 11 Absatz 1 des Grundgesetzes) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Absatz 1 des Grundgesetzes) werden insoweit eingeschränkt.“

Grundrechtseinschränkungen

Grundrechtseinschränkungen auf der Grundlage dieser Bestimmungen im Infektionsschutzgesetz und anderer Gesetze/Verordnungen (z.B. den sog. Corona-Verordnungen der Länder) ist die Bevölkerung seit Wochen unterworfen. Diese Grundrechtseinschränkungen sind unter normalen Umständen extreme Akte und ungeheuerlich. Grundrechte sind ja – das muss immer wieder deutlich gemacht werden – Grundlage unserer Freiheit. Sie sind Abwehrrechte der Bürger gegen den Staat (zudem haben sie auch eine sog. Drittwirkung im Verhältnis der Bürger zueinander). Sie sind so wichtig, weil der Bürger – vereinfacht modellhaft gesprochen – sein „Faustrecht“ dem Staat „gibt“ und ihn „beauftragt“, Konflikte zu lösen, wodurch der Staat mächtig oder übermächtig wird und sich zu einer Gefahr für den Bürger entwickeln kann. Der mächtige Staat leitet seine Macht oder Gewalt (die Staatsgewalt) vom Bürger (vom

Volk) ab und kann diese Macht dann gegen den Bürger (das Volk) einsetzen. Eben davor wird der Bürger durch Grundrechte als Abwehrrechte gegen den Staat geschützt. Dieser „Mechanismus“ ist im Grundgesetz so beschrieben:

Grundgesetz

In Art. 20 wird gesagt, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht und dass sie „vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt (wird)“ (Abs 2). Es wird ferner gesagt, dass die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden ist und dass die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung an Gesetz und Recht gebunden sind (Abs. 3). Das Grundgesetz bestimmt dann auch noch in Art. 20 Abs. 4: „Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.“

Der Staat ist also an „Gesetz und Recht“ gebunden – und dazu gehört seine Bindung an Grundrechte in den Art. 1 bis 19. Dabei ist eine Bestimmung in Art. 19 Abs. 2 fundamental wichtig: „In keinem Fall darf ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden.“

In all diesen GG-Bestimmungen und ergänzend auch noch in Art. 28 GG ist das Prinzip des Rechtsstaats verankert (nach Art. 28 Abs. 1 muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen).

Angesichts der Einschränkungen der Grundrechte und der in Art. 19 Abs. 2 GG begrenzten Möglichkeit der Einschränkungen werden selbstverständlich Diskussionen über die Zulässigkeit der Einschränkungen und über die Verhältnismäßigkeit geführt. Dabei wurden einerseits die Vorgehensweisen der Bundesregierung und der Landesregierungen als rechtsstaatlich und andererseits die Grundrechtseinschränkungen als grenzwertig und nicht für lange hinnehmbar beurteilt. Die prominenteste Stimme ist der frühere Präsident des Bundesverfassungsgerichts. Der Staatsrechtler *Papier* sieht den Rechtsstaat und die Freiheit in Gefahr, wenn sich die Einschränkungen über längere Zeit hinziehen. Er verweist darauf, dass „selbst in Kriegszeiten die Grundrechte nicht angetastet (werden)“ und warnte „vor Tendenzen hin zu einem totalen Überwachungsstaat“.²

Die Einschränkungen der Grundrechte werden auch von der Bundes- und den Landesregierungen als problematisch gesehen, aber es wird zum einen nach Alternativen bei der Bekämpfung der Pandemie gefragt und zum anderen die Rücknahme der Einschränkungen versichert. Die Mehrheit der Bevölkerung akzeptiert dies und verhält sich ganz überwiegend gemäß den Auflagen (Verbote und Gebote). Sie befolgt ganz überwiegend die Vorschriften. Es gibt aber auch Verärgerungen, weil manche Regelungen besonders im Ländervergleich unverständlich sind, und es gibt auch Rechtsbeschwerden, wenn beispielsweise nicht einsichtig ist, dass Familien mit großstädtischem Hauptwohnsitz in der Coronazeit nicht die naturnahe Ferienwohnung aufsuchen oder nicht von A nach B fahren dürfen. Es kam dann zu Rechtsauseinan-

dersetzungen, die von den Gerichten positiv oder negativ „beschieden“ wurden und die wiederum teilweise unverständlich sind. Ein „Fall für sich“ ist auch eine Verwaltungsgerichts-Entscheidung über den Schulbeginn an Grundschulen in einem Bundesland gegen die Landesregierung und das Kultusministerium. Es gibt auf diesem teilweise neuen Rechtsgebiet ein gewisses Rechtsprechungs-Durcheinander.

Das Bundesverfassungsgericht ist mittlerweile auch viele Male angerufen worden. Es ist hier nicht möglich, die vielen einzelnen Entscheidungen vorzustellen; es sei aber mit Hinweisen auf die Fundstellen angedeutet, wie das Bundesverfassungsgericht entschieden hat:

- | | |
|--------------|--|
| 1 BvR 900/20 | Verfassungsbeschwerde gegen Zweite Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung nicht zur Entscheidung angenommen |
| 1 BvR 829/20 | Unzulässige Verfassungsbeschwerde gegen Regelungen der Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung zum Verlassen der Wohnung ohne triftigen Grund |
| 1 BvQ 37/20 | Erfolgreicher Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen Versammlungsverbot |
| 1 BvR 828/20 | Antrag auf Erlass einer Einstweiligen Anordnung gegen Versammlungsverbot teilweise erfolgreich |
| 1 BvQ 26/20 | Unzulässiger Antrag auf Erlass von einstweiligen Anordnungen gegen Corona-Verordnungen der Landesregierungen |
| 1 BvQ 31/20 | Ablehnung eines mit dem Angebot von Schutzvorkehrungen verbundenen Antrags auf vorläufige Zulassung öffentlicher Gottesdienste in einer Kirche in Berlin |
| 1 BvQ 28/20 | Gottesdienstverbot bedarf als überaus schwerwiegender Eingriff in die Glaubensfreiheit einer fortlaufenden strengen Prüfung seiner Verhältnismäßigkeit anhand der jeweils aktuellen Erkenntnisse |
| 1 BvQ 30/20 | Unzulässiger Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen Corona-Verordnungen |
| 1 BvR 802/20 | Erfolgloser Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen Regelungen einer infektionsschutzrechtlichen Rechtsverordnung des Freistaats Bayern |
| 1 BvQ 27/20 | Unzulässiger Eilantrag auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 1 Abs. 1 Satz 3 BayIfSMV |
| 1 BvQ 29/20 | Erfolgloser Eilantrag auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 1 Abs. 1 Satz 3 BayIfSMV |
| 1 BvR 794/20 | Verfassungsbeschwerde gegen Allgemeinverfügung zur Schließung von Gaststätten nicht zur Entscheidung angenommen |
| 1 BvR 755/20 | Erfolglose Eilanträge im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie |
| 2 BvR 571/20 | Ablehnung einer einstweiligen Anordnung betreffend die Aufhebung von Hauptverhandlungsterminen wegen möglicher Infektion mit Corona-Virus |
| 1 BvR 742/20 | Einstweilige Anordnung bezüglich eines Versammlungsverbots mangels hinreichender Begründung des Rechtsschutzbedürfnisses abgelehnt |
| 1 BvR 714/20 | Verfassungsbeschwerde gegen Begrenzung der Kündigungsmöglichkeiten durch Vermieter im Rahmen der Neuregelungen zur COVID-19-Pandemie unzulässig |
| 1 BvR 712/20 | Nichtannahme einer Verfassungsbeschwerde gegen Berliner Verordnung zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus |
| 2 BvR 483/20 | Einstweilige Anordnung bezüglich der Aufhebung zweier Hauptverhandlungstermine wegen Gefahr einer Infektion mit Corona-Virus abgelehnt |
| 1 BvR 661/20 | Unzulässiger Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen ein infektionsschutzrechtliches Versammlungsverbot |
| 2BVR 474/20 | Einstweilige Anordnung betreffend die Aufhebung des Hauptversammlungstermins wegen Gefahr einer Corona-Infektion abgelehnt. |

II. Kommentar

In der Bundesrepublik Deutschland sind die Bundesregierung und die Landesregierungen und viele Landräte und Bürgermeister in der Zeit der Coronavirus-Pandemie in extrem angespannten Situationen. Sie müssen oft kurzfristig und präzise handeln. Dabei müssen sie sich – und das geschieht auch – im Rahmen des Rechts bewegen. Wenn wir die von ihnen getroffenen Maßnahmen und die dadurch entstandenen Verhältnisse in der Gesellschaft sowie der Wirtschaft und Politik der Bundesrepublik Deutschland betrachten und sie mit manchen Verhältnissen und Personen in anderen Ländern vergleichen, dann können wir relativ beruhigt sein.

Es ist aber auch so: Grenzen des Rechts werden spürbar. Es gibt Situationen, in denen Rechtswege oder parlamentarisch-demokratische Prozesse so langwierig sind, dass sie wenig zur Lösung akuter Probleme taugen. Im Falle einer Katastrophe kann eben nicht auf eine Änderung irgendeiner Katastrophenschutzbestimmung gewartet werden, damit dann betimmungsgemäß gehandelt werden kann. Bei zu langem Warten kann eine Katastrophe ein Land überrollen. Aber auch in Katastrophenzeiten sollte die größtmögliche Rechtstreue gezeigt werden. Aktuell unvermeidbare Maßnahmen können dann später rechtlich bewertet werden. Die Entwicklungen dürfen aber niemals zur Aufgabe von Rechtswegen und parlamentarisch-demokratischen Prozessen führen.

Keine Einschränkung der Meinungsfreiheit

Zugleich ist aber diese Forderung wichtig und unverzichtbar: Das Ende März verschärfte Infektionsschutzgesetz erlaubt die Einschränkung von verfassungsrechtlich garantierten Grundrechten. Es geht hier um die Freiheit der Person, die Versammlungsfreiheit, die Freizügigkeit und die Unverletzlichkeit der Wohnung. Eine Einschränkung der Meinungsfreiheit erlaubt das Infektionsschutzgesetz jedoch nicht.

Das heißt, dass man Erklärungen der Regierenden widersprechen kann, wonach jetzt nicht über die Richtigkeit von Maßnahmen – seien es zusätzliche Eingriffe oder Lockerungen – zu sprechen sei.

Es soll nicht bestritten werden, dass es hier ein Dilemma gibt. Es sei deutlich gesagt, dass die Notwendigkeit des Handelns nicht bestritten wird, es sei aber auch deutlich gesagt, dass der Souverän – die Bürger: das Volk – einen Anspruch auf Begründungen haben. Dieser Anspruch gilt besonders dann, wenn Maßnahmen verfassungsrechtlich bedenklich erscheinen. Hier gilt, dass jede Grundrechtseinschränkung – wenn sie gesetzlich überhaupt zulässig ist – drei rechtlichen Kriterien entsprechen muss: sie muss *geeignet* und *erforderlich* und *verhältnismäßig* sein. Wenn diese Kriterien nicht erfüllt sind, dann sind Grundrechtseinschränkungen verfassungswidrig. Wenn wir so manche Regelungen betrachten, entsteht Unverständnis, weil Regelungen hier gelten und manches erschweren, während sie wenige Kilometer entfernt nicht gelten. Damit soll nicht der deutsche Föderalismus infragegestellt werden, aber es soll angedeutet werden, dass Sensibilität in Grundrechtsfragen wichtig ist und dass der Bürger

gegenüber dem grundrechtseinschränkenden Staat skeptisch werden kann, wenn er liest oder erlebt, dass aus Gründen des Infektionsschutzes hier etwas verboten, dort aber erlaubt ist. Die Einschränkungen sind ja nicht immer nur Einschränkungen etwa im Kulturbereich oder bei Vergnügungsveranstaltungen. Einschränkungen können auch die wirtschaftlichen Existenzgrundlagen vieler Bürger berühren und sogar zerstören. Gesundheitsschutz ist als Begründung nicht überzeugend, wenn durch den Schutz die Existenz und als Folge auch die Gesundheit gefährdet wird. Gesundheitsschutz ist zum Beispiel auch keine überzeugende Begründung für die Einschränkung eines in der Demokratie hochwertigen Grundrechts: des Versammlungsrechts. Bürger müssen demonstrieren können. Sie werden gerade dieses Recht künftig – wenn es die Verteilungskämpfe in der Nachcorona-Zeit geben wird – brauchen. Das Bundesverfassungsgericht hat diesem Recht in der oben aufgelisteten Entscheidungsreihe einen prominenten Platz gegeben. Nach zwei gescheiterten Eilanträgen bei Verwaltungsgerichten in Baden-Württemberg hielt das Bundesverfassungsgericht den Erlass einer einstweiligen Anordnung für geboten – in Stuttgart haben 50 Personen unter Auflagen demonstrieren können. In einigen anderen deutschen Städten wurden Demonstrationen gegen die Einschränkung von Grundrechten in der Coronakrisenzeit aufgelöst. Und da die Coronavirus-Pandemie ein weltweites Problem ist, sei ein Blick nach Israel gerichtet. Dort haben Tausende Bürger mit zwei Metern Abstand demonstriert. Demonstrationen für die Grundrechte werden in der Bundesrepublik Deutschland vielleicht in der Zeit nach der Krise erstens zur Wiederherstellung der „alten Ordnung“ grundrechtlich garantierter Freiheiten und zweitens zur Förderung einer Umsetzung der Grundrechte in der politischen Wirklichkeit wichtig werden.

Anmerkungen

- 1 Zu UNO-Dokumenten siehe den Deutschen Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen: <https://www.un.org/depts/german/de/neuedok.html>
- 2 So Papier in einem Gespräch mit der Süddeutschen Zeitung vom 1. April 2020.