



---

# 1 Für einen starken Rechtsstaat in der Corona-Krise

## 2 Transparenz stärken, Bürgerrechte sichern

3 Die Welt wird von einer Pandemie in einem Ausmaß heimgesucht, wie sie in der jüngeren Geschichte ohne  
4 Beispiel ist. Die Gegenmaßnahmen, die dazu dienen sollen, eine Überforderung des Gesundheitswesens zu  
5 verhindern, sind auch in Deutschland mit einschneidenden Grundrechtseingriffen verbunden. Die vorlie-  
6 gende Stellungnahme nimmt eine (Zwischen-)Bewertung aus rechtspolitischer Sicht vor.

7 Auch in der akuten Notlage ist eine intensive Diskussion über rechtsstaatliche Erfordernisse und Begrenzun-  
8 gen der Maßnahmen zur Eindämmung des Virus erforderlich. Der Rechtsstaat ist kein „Schönwetter-Luxus“,  
9 sondern gerade in der Krise ein notwendiger Garant von Freiheit und gleichzeitig ein geeignetes Instru-  
10 ment, Akzeptanz und Befolgung der notwendigen Maßnahmen effektiv und dauerhaft zu fördern. Deshalb  
11 besteht in der Krise sogar ein erhöhtes Bedürfnis nach deutlichen Entscheidungszuständigkeiten, Normen-  
12 klarheit, der Beachtung von Grundrechten und dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit.

13 Die derzeit bestehenden Einschränkungen in der Form, wie sie etwa in Nordrhein-Westfalen gelten, dürften  
14 in ihrer Mehrzahl zum aktuellen Zeitpunkt nicht unverhältnismäßig sein. Den politischen Akteuren ist ange-  
15 sichts des bisher geringen wissenschaftlichen Kenntnisstandes ein großer Einschätzungsspielraum zuzubilli-  
16 gen. Weil noch wenig Forschung über die genauen Umstände der Verbreitung des Virus vorliegt, sind punk-  
17 tuelle Maßnahmen kaum möglich. Es ist momentan noch wenig absehbar, welche Maßnahmen nötig sind,  
18 um eine Überforderung des Gesundheitswesens zu verhindern und besonders gefährdete Menschen effek-  
19 tiv vor einer Ansteckung zu schützen.

20 Auf der anderen Seite sind die Grundrechtseingriffe von beispielloser Intensität und werden mit Sicherheit  
21 grenzender Wahrscheinlichkeit negative Auswirkungen von erheblichem Ausmaß haben; zu denken ist an  
22 die zu erwartende tiefe wirtschaftliche Rezession ebenso wie an negative Auswirkungen für die psychische  
23 Gesundheit Einzelner oder das politisch-gesellschaftliche Leben insgesamt. Gerade in dieser Situation be-  
24 darf es deshalb der Besinnung auf das Wesen der Grundrechte.

25 Grundrechte werden nicht von Regierung und Gesetzgeber *gewährt*, sondern von ihnen *gewährleistet*. Ent-  
26 sprechend liegt die Rechtfertigungslast für Einschränkungen beim Staat: Er kann nicht nach freiem Ermes-  
27 sen – und sei es auch für ein noch so wichtiges Ziel – Einschränkungen anordnen, sondern muss sich mit all  
28 seinen Maßnahmen innerhalb des ihm zustehenden verfassungsrechtlichen Rahmens halten. Insbesondere  
29 ist er damit an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden. Diese Regeln sind keine juristische  
30 Förmelerei, sondern können aktuell helfen, dass neben dem Schutzgut Gesundheit andere gewichtige Verfas-  
31 sungsgüter nicht aus dem Blick geraten.

32 Im Einzelnen:



---

33 1. Alle grundrechtlich geschützten Rechtsgüter ernstnehmen

34 Das Erfordernis des Gesundheitsschutzes ist in möglichst schonenden Ausgleich mit anderen Rechtspositio-  
35 nen zu bringen. Es ist nicht akzeptabel, dass einzelne Rechte beinahe vollständig suspendiert werden. Das  
36 betrifft zum Beispiel das Versammlungsrecht und hier ganz besonders Versammlungen, die sich gegen die  
37 (oder einen Teil der) derzeit angeordneten Maßnahmen richten. Es muss deshalb unbedingt sichergestellt  
38 werden, dass – unter bestimmten Auflagen, die das Infektionsrisiko minimieren, etwa der Vorgabe eines  
39 Mindestabstands – politische Demonstrationen auch weiterhin möglich sind.

40 Die Versammlungsfreiheit ist schlechthin konstituierend für die freiheitliche demokratische Grundordnung.  
41 Sie ist das für den Einzelnen bedeutendste Instrument, seine Unzufriedenheit mit politischen Entscheidun-  
42 gen in die Öffentlichkeit zu tragen, für die eigene Position zu werben und einen Politikwechsel jenseits von  
43 Wahlen herbeizuführen. Gerade im Angesicht einer beispiellosen Einschränkung von Grundrechten muss  
44 dieses Instrument den Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung stehen. Aktuelle verwaltungsgerichtliche  
45 Entscheidungen lassen daran zweifeln, dass dies in der Praxis der Fall ist.

46 Alle Maßnahmen, die nur einen nur mittelbaren oder vermuteten Einfluss auf die Übertragung des Virus  
47 haben, können nur ausnahmsweise und nur dann gerechtfertigt werden, wenn die mittelbare Folge einiger-  
48 maßen gesichert und schwerwiegend ist. Sitzt eine Person alleine auf einer Parkbank, besteht nur dann ein  
49 erhöhtes Ansteckungsrisiko, wenn weitere Personen sich mit geringem Abstand dazu gesellen, weswegen  
50 die Unverhältnismäßigkeit eines Verbotes naheliegt. In Nordrhein-Westfalen ist derzeit unklar, warum es  
51 vertretbar erscheint, einen Baumarkt öffnen zu lassen, in dem die Regale keine zwei Meter voneinander  
52 entfernt stehen und sich die Kunden demnach früher oder später zwangsläufig nahekommen, während das  
53 Feiern einer Messe in einer spärlich besetzten Kirche mit einem Abstand von mehreren Metern zwischen  
54 den Gläubigen zu risikobehaftet sein soll.

55 2. Keine pauschale Quarantäne für Einreisende

56 Quarantänemaßnahmen für Einreisende müssen sich am konkreten Risiko einer Infektion in dem Land bzw.  
57 in der Region orientieren, in dem/der sich ein Einreisender zuletzt länger aufgehalten hat. Wird keine pau-  
58 schale Ausgangssperre für die bereits in Deutschland befindlichen Personen angeordnet, kann sie nach dem  
59 Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) auch nicht jenen auferlegt werden, die mit einem gleich ho-  
60 hen oder geringeren Infektionsrisiko einreisen. Für Maßnahmen, die das Verlassen der eigenen Wohnung  
61 auch bei Vorliegen eines triftigen Grundes verbieten, sind die Vorgaben des Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG zu  
62 beachten.

63 3. Fortlaufende Überprüfung

64 Die Notwendigkeit des Fortbestehens der Maßnahmen in Dauer und Intensität muss fortlaufend überprüft  
65 werden, um sicherzustellen, dass die Einschränkungen das absolut notwendige Maß nicht überschreiten.



---

66 Damit das auch tatsächlich passiert, müssen die Maßnahmen verpflichtend in bestimmten Zeitabständen  
67 bestätigt werden, um in Kraft zu bleiben.

#### 68 4. Sicherung parlamentarischer Mitbestimmung und des Föderalismus

69 Es muss sichergestellt werden, dass auch in Krisenzeiten der demokratisch besonders legitimierte Parla-  
70 mentsgesetzgeber über Inhalt, Zweck und Ausmaß von Grundrechtseingriffen entscheidet und ein Grund-  
71 rechtsschutz durch Verfahren nicht außer Kraft gesetzt wird. Gerade bei einer großen prognostischen Unsi-  
72 cherheit, die eine faktenbasierte Abwägung erschwert, gewinnt die Verfahrenskomponente noch an zusätz-  
73 licher Bedeutung.

74 Auch in Zeiten der Krise müssen die wesentlichen Entscheidungen durch das Parlament getroffen werden.  
75 Ermächtigungen zum Verordnungserlass – insbesondere wenn sie zu Abweichungen von Parlamentsgeset-  
76 zen ermächtigen – müssen nach Inhalt, Zweck und Ausmaß klar bestimmt sein (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG).  
77 Insbesondere die Regelung des § 5 Abs. 2 Nr. 3 und 4 sowie Abs. 3 IfSG muss insofern dringend überarbei-  
78 tet werden. Das gilt ebenso für § 5 Abs. 2 IfSG im Hinblick auf den Grundsatz des den Ländern obliegenden  
79 Gesetzesvollzugs (Art. 83 GG).

#### 80 5. Präzise gesetzliche Ermächtigungen

81 Tiefe und einschneidende Grundrechtseingriffe wie Kontaktverbote, flächendeckende Schließungsanord-  
82 nungen oder gar Ausgangssperren dürfen nicht auf eine Generalklausel gestützt werden – wie dies in Form  
83 von § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG derzeit der Fall ist –, sondern bedürfen tatbestandlich stärker eingegrenz-  
84 ter gesetzlicher Regelungen in Form von Standardmaßnahmen. Sie dürfen nur durch Rechtsverordnung auf-  
85 grund eines Kabinettsbeschlusses erlassen werden. Dabei muss sichergestellt werden, dass in allen Bundes-  
86 ländern Rechtsschutz vor dem Verwaltungsgerichtsbarkeit gegen diese Rechtsverordnung möglich ist.

87 Mit diesen Anforderungen ist – erstens - sichergestellt, dass nicht jeder Bürgermeister oder Landrat seine  
88 eigene Regelung für die eigene Kommune schafft – denkbar sind lediglich zeitlich eng begrenzte Regelungs-  
89 kompetenzen für die schnelle Reaktion auf lokale Ausbrüche. Zweitens ist die Rechtsverordnung im Falle  
90 einer gerichtlich festgestellten Rechtswidrigkeit anders als die Allgemeinverfügung generell unwirksam.  
91 Eine Befassung des gesamten Kabinetts statt nur des Gesundheitsministeriums sorgt – drittens - dafür, dass  
92 auch die Ressorts, die für den Schutz anderer Rechte zuständig sind, in die Entscheidung einbezogen wer-  
93 den.

#### 94 6. Normenklarheit

95 Auch die untergesetzlichen Normen müssen dem Gebot der Normenklarheit genügen und für die Bürgerin-  
96 nen und Bürger verständlich sein. Auf Qualität und logische Stringenz ist insbesondere dann zu achten,  
97 wenn Zuwiderhandlungen strafbewehrt sind.



---

98 Es ist verständlich, dass in der aktuellen Krise viele Regelungen ad hoc erlassen werden mussten. Dies kann  
99 jedoch keine Entschuldigung darstellen, erkannte Defizite nicht im Nachhinein zu korrigieren, um für den  
100 Fortgang der aktuellen Krise und Krisen der Zukunft besser gerüstet zu sein.

## 101 7. Klare staatliche Kommunikation, Verbesserung der Datengrundlage, „Exit“-Strategien

102 Die Bundeskanzlerin hat am 18.03.2020 versprochen, es „gehör[e] zu einer offenen Demokratie: dass wir  
103 die politischen Entscheidungen auch transparent machen und erläutern, dass wir unser Handeln möglichst  
104 gut begründen und kommunizieren, damit es nachvollziehbar wird“.

105 Für die Akzeptanz der Grundrechtseinschränkungen in der Bevölkerung – ebenso wie für die verfassungs-  
106 rechtliche Rechtfertigung – ist entscheidend, dass die staatlichen Akteure klar kommunizieren, welche Ziele  
107 sie mit den derzeitigen Maßnahmen erreichen wollen und auf welchen Prämissen die einzelnen Einschrän-  
108 kungen beruhen.

109 Es ist entscheidend, dass „Exit“-Strategien erarbeitet und kommuniziert werden. Dies gilt insbesondere vor  
110 dem Hintergrund von möglichen neuen Infektionswellen und andauernden Grundrechtseinschränkungen.  
111 Vor allem bedarf es dringend eines zwischen Politik und Gesellschaft geführten Diskurses über derartige  
112 Strategien. Daher ist es auch ein falsches Signal, Debatten über mögliche Lockerungen bzw. deren Kriterien  
113 für unzeitgemäß zu erklären.

114 Der Staat ist verpflichtet, die zur Verfügung stehenden Maßnahmen mit den mit ihnen einhergehenden  
115 Freiheitseinschränkungen abzuwägen, um Grundrechtsbeschränkungen auch für die Zukunft möglichst ge-  
116 ring zu halten. Da die Entwicklung eines Impfstoffes selbst bei optimistischer Betrachtung nicht vor Ende  
117 des Jahres zu erwarten ist, müssen die Maßnahmen bis dahin und bei etwaigen weiteren Infektionswellen  
118 sorgfältig abgewogen werden.

119 Das bedeutet aus rechtspolitischer Sicht insbesondere eine deutliche Ausweitung der Testkapazitäten und  
120 überregionale Bündelung der relevanten Daten (Infizierte, Geheilte, Krankenhauskapazitäten), um die Fak-  
121 tenbasis zu verbreitern und damit zielgenauer und freiheitsschonender handeln zu können.

## 122 8. „Corona-App“

123 Viel diskutiert wird zudem über den Einsatz einer „Corona-App“ zur schnelleren und zuverlässigeren Identi-  
124 fikation von Kontaktpersonen, als es derzeit durch das Gesundheitsamt möglich ist. Eine solche App wird  
125 insbesondere erwogen, weil sie eventuell ermöglicht, die derzeit flächendeckenden Beschränkungen zu-  
126 gunsten zielgenauer Maßnahmen abzulösen. Hierbei sind folgende rechtliche Erwägungen entscheidend:

- 127 – Beachtung der Datenschutzvorschriften: Bei einer technisch vollständigen Anonymisierung wären  
128 Datenschutzvorschriften nicht anwendbar, da keine personenbezogenen Daten vorlägen. Eine per-  
129 sonenbezogene Identifizierung ist jedoch unter zwei Gesichtspunkten nicht ausschließen: (1) So-  
130 bald sich eine Person als infiziert meldet und die Daten freigibt, wird auch ihre IP-Adresse an den

- 131 zentralen Server übermittelt. Dadurch ist es zumindest theoretisch möglich, die Daten über den  
132 Mobilfunkanbieter einem konkreten Nutzer namentlich zuzuordnen. (2) Die Person, die eine „War-  
133 nung“ bekommt, kann ggf. Rückschlüsse ziehen, wenn sie nicht mit einer großen Anzahl an Perso-  
134 nen Kontakt hatte. Daher sind Datenschutzvorschriften zu beachten.
- 135 – Einwilligung als Grundlage der Datenverarbeitung: Angesichts der Wichtigkeit des Rechts auf infor-  
136 mationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) ist zentral, dass die Nutzung der  
137 App freiwillig erfolgt. Dafür sprechen auch Praktikabilitätsgründe (Akzeptanz und Nutzung der App).  
138 Bei der Information, dass sich ein Nutzer infiziert hat, handelt es sich um Gesundheitsdaten und  
139 damit um besonders sensible Daten im Sinne des § 9 DSGVO, die App sollte daher ausdrücklich  
140 nach der Einwilligung des Nutzers fragen.
  - 141 – Die Daten müssen innerhalb der technischen Grenzen anonymisiert erhoben und weitergegeben  
142 werden: Die Zuordnung muss über eine Nummer erfolgen (nicht über Namen). Der App-Nutzer er-  
143 hält also nur eine Nachricht: „Sie hatten Kontakt mit einer infizierten Person“ (mit ggf. weiteren  
144 Hinweisen, was nun zu tun ist). Auch auf dem Server sollte nur die Nummer gespeichert werden.  
145 Die App darf also nicht mit Namen arbeiten, sondern nur mit Nummern. Um Falschmeldungen bei  
146 Infiziertenwarnungen vorzubeugen, müssen die Nummern mit dem Gesundheitsamt abgeglichen  
147 werden.
  - 148 – Keine Standortdatenspeicherung: Eine Speicherung von Bewegungsabläufen soll nicht erfolgen.  
149 Denkbar ist stattdessen bspw. eine Ermittlung von Kontakten über Bluetooth.
  - 150 – Einhaltung der Informationspflichten: Erforderlich ist eine eindeutige Information an Nutzer, wel-  
151 che Daten für welchen Zweck gesammelt und verarbeitet werden.
  - 152 – Hohe Anforderungen an die Datensicherheit und Löschung der Daten: Die Kontaktdaten (wer mit  
153 wem Kontakt hatte) sollten nur lokal auf den Handys gespeichert werden. Dort könnte man Lö-  
154 schungsfristen von 4-6 Wochen vorsehen (bei Inkubationszeit von 2 Wochen). Kritischer ist aus Da-  
155 tenschutzgesichtspunkten die Speicherung auf dem Server, wenn eine Meldung „Ich bin infiziert“  
156 erfolgt, die über den Server übermittelt werden muss (dieser Vorgang kann nicht nur lokal auf dem  
157 Handy funktionieren). Diese könnte jedoch sofort nach Abgleich dieser Information mit dem Ge-  
158 sundheitsamt (durch Kennung, nicht durch Namen) und Weiterreichen an die Kontakte von einem –  
159 nach Möglichkeit in der EU befindlichen – Server gelöscht werden. Bei Entwicklung der App durch  
160 private Anbieter ist eine Auftragsdatenverarbeitung im Namen der Bundesregierung empfehlens-  
161 wert. Dies erlaubt regelmäßige Audits sowie Verschwiegenheitsverpflichtungen aufzunehmen und  
162 zu kontrollieren (§ 28 DSGVO).

## 163 Resümee

164 Insgesamt darf sich bei den Bürgerinnen und Bürgern nicht der Eindruck einstellen, undurchschaubaren po-  
165 litischen Entscheidungen machtlos ausgesetzt zu sein. Klare staatliche Kommunikation, die Eröffnung von  
166 Perspektiven und die Möglichkeit öffentlichen Protests werden deshalb essentiell sein, um die Akzeptanz  
167 nötiger Maßnahmen in der Bevölkerung über einen längeren Zeitraum aufrecht zu erhalten.



---

168 Rechtsstaatliche Verfahren und Anforderungen sind dabei kein Hindernis, sondern helfen dabei, dass zur  
169 richtigen Zeit die richtigen Maßnahmen getroffen werden.

170 Klare Normen sind eine Voraussetzung dafür, dass Menschen ihren Sinn einsehen und nicht Gefahr laufen,  
171 unabsichtlich gegen sie zu verstoßen. Das gilt insbesondere dann, wenn selbst fahrlässige Zuwiderhandlungen  
172 mit Strafe bedroht sind. Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit schützt nicht nur vor übermäßigen Frei-  
173 heitseingriffen, sondern sorgt auch für eine dauerhafte Akzeptanz, wenn nämlich mit guten Gründen darge-  
174 legt werden kann, dass Maßnahmen geeignet zur Zielerreichung sind und wirklich kein milderer Mittel zur  
175 Verfügung steht. Gerade der Vergleich mit anderen Staaten, in denen Eindämmungsmaßnahmen teilweise  
176 mit brachialer Gewalt durchgesetzt und dennoch nicht flächendeckend eingehalten werden, zeigt eindrück-  
177 lich, dass nicht nur ein freiheitlicher Staat auf die Akzeptanz und das Vertrauen seiner Bürgerinnen und Bür-  
178 ger angewiesen ist. Noch – die große Akzeptanz und Befolgung zeigt das – ist das Vertrauen in den Staat  
179 und seine Institutionen sehr weitgehend vorhanden. Sorgen wir mit Rechtsstaatlichkeit in der Krise dafür,  
180 dass dieses Vertrauen weiter bleibt und weiter wächst.