

„Parlamentsgesetzliche Grundlagen fehlen“

Mit dem Corona-Ausbruch schlug die Stunde der Exekutive. Nun müssten sich die Parlamente die Handlungshoheit wieder zurückholen, fordert der Jurist Carsten Bäcker.

Herr Professor, wann darf ein Grundrecht eingeschränkt werden?

Grundrechte dürfen von der hoheitlichen Gewalt grundsätzlich nur dann eingeschränkt werden, wenn die jeweilige Einschränkung mit dem Blick auf das damit verfolgte legitime Ziel verhältnismäßig ist und durch oder zumindest aufgrund eines parlamentarischen Gesetzes erfolgt. Hinzu kommen eine Reihe von Anforderungen an das Gesetz, die je nach Grundrecht unterschiedlich ausfallen können.

In der Pandemie wurden Freiheitsrechte durch Verordnungen eingeschränkt: Es gab Vorschriften, wie viele Personen in einer Privatwohnung zu Besuch kommen dürfen und ähnliches. Das hatten wir in der Bundesrepublik so noch nie. Wie bewerten Sie das?

Die Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie und ihrer erwarteten Folgen sind in ihrer Intensität für den Einzelnen enorm, vor allem aber in der Breite ihrer Wirkungen extrem. Sie betreffen alle, wenn auch nicht alle in gleichem Maße. So etwas ist gänzlich außergewöhnlich, es kennzeichnet eine auch grundrechtlich höchst dramatische Lage. Es ist, aus demokratischer Perspektive, sehr unbefriedigend, dass diese Maßnahmen hauptsächlich durch exekutive Maßnahmen angeordnet wurden und werden, und noch immer kaum parlamentsgesetzliche Grundlagen geschaffen wurden. Dies irritiert auch vor dem Hintergrund, dass die Pandemie jetzt offenbar vor einer zweiten Welle steht und uns wohl auch noch eine ganze Weile beschäftigen wird – was beides nicht unerwartet kommt.

In den vergangenen Monaten haben Gerichte bereits rund 50 Mal im Eilverfahren Exekutivmaßnahmen zur Corona-Pandemie für verfassungswidrig erklärt, sie sozusagen „kassiert“. Wie bewerten Sie dies als Verfassungsrechtler?

Trotz einiger Entscheidungen, in denen Maßnahmen im einstweiligen Rechtsschutz vereinzelt für verfassungswidrig erklärt wurden, sind die allermeisten Maßnahmen gehalten worden. Es ist dabei eine Tendenz zur strengeren Linie zu erkennen, der das veränderte und sich über den Sommer entspannende Infektionsgeschehen zugrunde liegt. Dies findet seinen Grund darin, dass an der

Verhältnismäßigkeit drastischer Einschränkungen desto mehr zu zweifeln ist, je weniger klar die Gründe für diese Maßnahmen hinreichendes Gewicht haben. Deswegen ist es verfassungsrechtlich erforderlich, aber auch politisch ratsam, die Gründe für die Maßnahmen klar zu benennen, über ihr abstraktes wie konkretes Gewicht zu diskutieren, und zwar angesichts der Dynamik der Pandemie immer wieder neu: Wie gefährlich ist die Lage jetzt für die Gesundheit Einzelner, für ganze Bevölkerungsgruppen, für das gesamte Gesundheitssystem; wie akut ist das Risiko; wie wirken bestehende Schutzmaßnahmen – und: Wie genau wissen wir das alles? Der Trend zur Regionalisierung und zur Begrenzung von Maßnahmen auf Hotspots ist, auch verfassungsrechtlich, ein richtiger Weg.

Der Sommer ist vorbei, man spricht angesichts steigender Infektionszahlen wieder von Begrenzungen, will „die Zügel anziehen“. Ist das per se verfassungskonform?

Abgesehen von der unter Juristen uneinheitlich beantworteten Frage, ob die bestehenden parlamentsgesetzlichen Grundlagen dafür ausreichen, ist das wiederum vor allem eine Frage der Verhältnismäßigkeit. Ein sich dramatisierendes Infektionsgeschehen wird verschärfte Maßnahmen rechtfertigen können. Entscheidend ist, im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, dass die Maßnahmen wirksam das Infekti-

Eigenart des geregelten Bereichs andererseits ab, was noch gesetzlich geregelt werden muss und was schon durch Verordnungen geregelt werden kann. Für mein Dafürhalten braucht die Pandemiebekämpfung mehr Parlamentsgesetze.

Lassen sie mich anders fragen: In einer Demokratie hat jeder Einzelne nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten. Verantwortung für andere geht damit einher. Sollte der Staat nicht mehr an die Verantwortung appellieren anstatt mit Verordnungen zu reglementieren?

Die ungeheuer einschneidenden Maßnahmen, die gerade zu Beginn der Pandemiebekämpfung verordnet wurden, hätten ohne das breite Verantwortungsempfinden in der Bevölkerung nie funktioniert. Hier wurde die Verantwortung aber durch Verordnungen bestärkt, freilich unterstützt durch den absoluten medialen Fokus auf die Dramatik der Pandemieentwicklung und Appelle führender Politiker. Denken Sie nur an die Fernsehansprache der Kanzlerin. Insofern stehen Verordnung und Verantwortung nicht in einem Gegensatz, sie haben sich eher als wechselseitig verstärkend erwiesen.

Gerade schreckte eine Meldung auf: Wer in Berlin-Mitte wohnt, darf nicht mehr nach Schleswig-Holstein. Bayern setzt auch auf ein Beherbergungsverbot für Reisende aus Hotspots. Ist das alle noch verfassungskonform?

Vor dem Hintergrund der grundrechtlich gewährleisteten Freizügigkeit im gesamten Bundesgebiet sind derartige Maßnahmen höchst problematisch. Aber auch hier gilt: Die Verlangsamung des Infektionsgeschehens und der Versuch, die Kontrolle über die Ausbreitung zu behalten, kann derartige Maßnahmen rechtfertigen. Freilich sind die Regelungen so zu treffen, dass es verhältnismäßig bleibt; in Schleswig-Holstein etwa sollen die Vorgaben nicht bei Familienbesuchen greifen. Derartige Ausnahmen mildern die Eingriffsintensität ab, womit auch die Rechtfertigungslast sinkt.

Demokratie braucht Debatten. Kommt die Legislative ihrer verfassungsgemäßen Aufgabe nach oder ist die Stunde der Exekutive noch nicht vorbei?

Die Stunde der Exekutive schlug vor allem in der absoluten Frühphase. Hier waren gesetzliche parlamentarische Vorgaben nicht abzuwarten, die Exekutive gefordert. Das ist heute, viele Monate später und um viele Erkenntnisse reicher, sicher anders. Die Legislative ist wieder am Zug; sie agiert meines Erachtens aber zu zögerlich. Einen Grund findet dies sicher auch darin, dass die außerordentlichen Exekutivmaßnahmen, die wir noch eine Weile brauchen werden, nicht einfach kompetenz-



Der Bundestag repräsentiert mit seinen frei gewählten Abgeordneten das deutsche Volk – von da laut Grundgesetz alle Macht ausgeht. In Corona-Zeiten sind die Mitsprachemöglichkeiten der Abgeordneten jedoch eingeschränkt.

Foto: Michael Kappeler/dpa

Interview



mit Professor Carsten Bäcker, Verfassungsrechtler

onsgeschehen bremsen können, dass keine gleich wirksamen, aber weniger grundrechtsintensiven Maßnahmen zur Verfügung stehen, und dass der Nutzen der Maßnahmen auch in einem angemessenen Verhältnis zu den durch sie verursachten Einbußen steht.

Ist es aus Ihrer Sicht gefährlich, wenn der Staat mehr und mehr statt durch Gesetze mittels Verordnungen regiert?

Für viele Bereiche sind Verordnungen oder andere exekutivrechtliche Maßnahmen sinnvoll und verfassungsrechtlich unproblematisch. Auch hier kennt das Verfassungsrecht keine scharfen Grenzen; letztlich hängt es von der grundrechtlichen Bedeutung einerseits und der

rechtlich verstetigt werden sollen.

In der ersten Krisen-Phase war es ja noch nachvollziehbar, dass ein kleiner Stab sich die Expertise von Wissenschaftlern eingeholt und schnell gehandelt hat: Ist das Vorgehen der Regierung momentan noch verfassungsrechtlich richtig?

Es ist ohne Frage richtig, dass sich die Regierungen in Bund und Ländern gerade in dieser Frage von Anfang an wissenschaftlich beraten lassen haben. So deutlich wie hier wurde das bislang allenfalls in volkswirtschaftlichen Prognosen gehandhabt. Aber es ist ebenso richtig, dass die Debatte um die Pandemiebekämpfung lange recht monopolisiert wirkte, disziplinar wie personell – und vor allem auch wenig kontrovers geführt wurde, in der Öffentlichkeit wie in den Parlamenten. Das ist inzwischen besser geworden.

Verordnen ist einfacher als überzeugen: Gibt es verfassungsrechtliche Schranken, damit sich die

Regierung nicht am Ende in der „Notfallgesetzgebung“ oder gar Notstandspolitik gefällig und sie weiterführt?

Der verfassungsrechtliche Normalzustand kennt keine Notfallgesetzgebung. Es ist allerdings eine lebendig diskutierte Frage, ob wir uns seit Ende Februar nicht mehr in der verfassungsrechtlichen Normallage befinden. Sicher ist, dass unsere verfassungsrechtliche Basis schwer erschüttert wurde; die Gefahr einer dauerhaft undemokratischeren Verteilung von Rechtsetzungskompetenzen sehe ich aber nicht. Auch dafür ist es wichtig, dass die Legislative sich wieder ihrer Funktionen vergewissert und sie selbst ausübt.

Die Fragen stellte Kerstin Dolde

Zur Person

Professor Dr. Carsten Bäcker ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie an der Universität Bayreuth

Drei wesentliche Teile der Staatsgewalt

Gewaltenteilung ist heute ein Erkennungszeichen jeder wirklichen Demokratie. Die Staatsgewalt in der Bundesrepublik Deutschland wird in drei Teile aufgeteilt:

- die gesetzgebende Gewalt, auch Gesetzgebung oder Legislative genannt,
- die ausführende oder vollziehende Gewalt, auch Exekutive genannt,
- die rechtsprechende Gewalt, auch Rechtsprechung oder Judikative

ve genannt.

Diese Gewalten sollen sich gegenseitig kontrollieren, damit nur Wenige nicht Zuviel alleine entscheiden können. Das Parlament kommt als Gesetzgebendes Organ eine wichtige Kontrollfunktion der Regierung.

„In erster Linie müssen die Gerichte von der Regierung unabhängig sein und sich nur nach den Gesetzen richten. In Deutschland kann das höchste Gericht, das Bundesverfassungsgericht (Teil der Judikative),

den Bundeskanzler (Teil der Exekutive) und ebenso den Bundestag (Teil der Legislative) stoppen, wenn sie etwas tun oder beschließen, was gegen die Verfassung verstößt“, schreibt die Bundeszentrale für Politische Bildung (bpb). Regierung (Exekutive), Gesetzgebung (Legislative) und Rechtsprechung (Judikative) sollten auf verschiedene Organe im Staat verteilt werden, forderten die ersten demokratischen Vordenker vor einigen Hundert Jahren.

„Exekutive und Legislative stehen sich jedoch in einer parlamentarischen Republik wie der Bundesrepublik Deutschland nicht mehr als Gegenspieler gegenüber. Im Gegenteil: Sie sind personell miteinander verflochten (Gewaltenverschränkung): Eine Parlamentsmehrheit, die Regierungskoalition, wählt einen Abgeordneten zum Regierungschef (Bundeskanzler), der trotzdem zugleich weiterhin Abgeordneter bleibt“, so die bpb

Bei einer Regierungskoalition wie etwa durch eine Groko birgt das wenig Konfliktpotenzial, denn die die regierungsbildenden Parteien sind bestrebt, Programme in Gesetze und damit in Politik umzusetzen. Der Opposition kommt damit eine wichtige Rolle zu.

K. D.

Quellen: Eckart Thurich, Pocket Politi. Demokratie in Deutschland. Bonn 2011 www.bpb.de