

## **A. Erosion des Rechtsstaats? Befunde *außerhalb* von und *durch* „Corona“ (Knopp)**

### **I. Welt „aus den Fugen“**

Das 21. Jahrhundert sieht sich bisher mit einer Vielzahl von Krisen globaler, europäischer und nationaler Tragweite konfrontiert wie kein Jahrhundert davor, gerechnet ab Ende des Zweiten Weltkriegs und der NS-Herrschaft, wobei die aktuelle Corona-Pandemie alle bisherigen Krisen mit großem Abstand „in den Schatten stellt“, um es trotz der damit verbundenen Tragik etwas salopp zu formulieren.

Allein im Jahr 2005 zählte das Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung weltweit 249 Konflikte, darunter 2 Kriege und 22 gewaltsame Konflikte („ernste Krisen“), während die restlichen Auseinandersetzungen, so jedenfalls besagtes Institut, weitgehend gewaltlos ausgetragen wurden.<sup>1</sup> Zu den „Kriegen“ des 21. Jahrhunderts zählen Konfliktforscher auch die sog. Bürgerkriege, also gewaltsame innerstaatliche Auseinandersetzungen, wie z.B. der Bürgerkrieg im Tschad von 2005 bis 2010 oder in Sri Lanka 2007, in Libyen 2011 und seit 2014 sowie in Syrien seit 2011. Bei den „echten“ Kriegen dominieren der Irak-Krieg von 2003 bis 2007, der Kaukasus-Krieg 2008 und der Krieg in der Ukraine seit 2014.<sup>2</sup> Neben diesen nur beispielhaft genannten weltweiten Kriegsszenarien gerät die Europäische Union (EU) in die sog. Euro-Schuldenkrise und steht damit vor der größten Herausforderung seit ihrer Gründung, wobei diese Thematik spätestens in 2009 in das öffentliche Bewusstsein gerückt ist. Sie umfasst gleichermaßen eine Staatsschuldenkrise, eine Bankenkrise und eine Wirtschaftskrise. Zu Beginn steht die Entwicklung der Staatsschulden zunächst in Griechenland, wobei dieses Land bereits bei Aufnahme in die EU erhebliche Probleme mit der Einhaltung der Haushaltsstabilitätskriterien der Union hatte. Ohne sich hier näher mit den ausführlichen Analysen zu den Ursachen dieser Krise auseinanderzusetzen zu wollen, hat diese Krise am Beispiel Griechenlands sehr eindrucksvoll belegt, dass die Europäische Währungsunion sowie deren Institutionen und Instrumente nicht so funktionieren, wie sie eigentlich sollten, was auch dokumentiert ist durch die Maßnahmen, mit denen seitens der EU und der Euro-Länder versucht wurde, Griechenland zu helfen. Letztlich wurde in die-

---

<sup>1</sup> Vgl. wissen.de, Konflikte im 21. Jahrhundert, Alte Wunden, neue Fronten, abrufbar unter: <https://www.wissen.de/bildwb/konflikte-im-21-jahrhundert-alte-wunden-neue-fronten>.

<sup>2</sup> Vgl. bei Wikipedia die Liste von Kriegen und Schlachten im 21. Jahrhundert, abrufbar unter: [https://de.wikipedia.org/wiki/liste\\_von\\_kriegen\\_und\\_schlachten\\_im\\_21.\\_Jahrhundert](https://de.wikipedia.org/wiki/liste_von_kriegen_und_schlachten_im_21._Jahrhundert).

sem Zusammenhang ein potenzieller „Staatsbankrott“ nicht nur Griechenlands, sondern auch anderer Euro-Länder, darunter Deutschland, diskutiert, nachdem ein kostenintensiver Rettungsschirm zur Rettung maroder Staatshaushalte, aber gerade auch der Banken, die ihren nicht unwesentlichen Beitrag zu dieser Krise geleistet hatten, aufgespannt worden war, welcher die Finanzkraft der Helferländer und der EU zu übersteigen drohte.<sup>3</sup>

Doch allein mit der Bewältigung der Schuldenkrise findet die EU nicht zu einer zwingend erforderlichen gemeinsamen Wegbeschreibung bei etlichen anderen Problemlagen zurück, sondern ringt inzwischen bis heute um ihr Selbstverständnis als Wertegemeinschaft<sup>4</sup>, der sie in der Vergangenheit bedeutende Erfolge verdankt, Zeiten, die allerdings schon lange vorbei zu sein scheinen, wie die reale Entwicklung zeigt. So sieht sich die EU Jahre nach der Schuldenkrise mit dem unwürdigen „Schauspiel“ des Austritts des Vereinigten Königreichs aus ihrer Gemeinschaft konfrontiert, der mit Ablauf des 31. Januar 2020 nach einem lange anhaltenden und medienträchtigen „Theater“, das teilweise an eine irrealere „Schmierkomödie“ erinnert, wirksam geworden ist und mit dem Begriff des sog. „Brexit“ in die EU-Annalen eingehen wird.

Ein weiteres negatives „Krisen-Highlight“ der EU-Politik ist die Vorgehensweise bei der 2014/2015 virulent gewordenen Flüchtlings- bzw. Migrationspolitik. Die zu dem Flüchtlingsstrom, welcher Teile der EU geradezu „überflutete“, oft genannten Zahlen sind dabei reine Spekulation, basierend auf Schätzungen, welche aber nicht die Realität widerspiegeln. So ist davon die Rede, dass die Anzahl der nach Europa eingereisten Asylbewerber schon im Jahr 2014 bei 627.000 lag und sich fast auf „über 1,3 Mio.“ im Jahr 2015 verdoppelt und 2016 nochmals „bei 1,26 Mio.“ gelegen habe.<sup>5</sup> Wie diese Zahlen zustande gekommen sind, erschließt sich nicht, da gerade 2015 in Deutschland, aber auch in anderen betroffenen EU-Ländern, nur unzureichende bzw. keine Grenzkontrollen mit gleichzeitig geeigneten Erfassungsmechanismen stattgefunden bzw. zur Verfügung gestanden haben. Die Dunkelziffer bei der Anzahl der eingereisten und nicht registrierten

---

<sup>3</sup> Vgl. z.B. *Knopp*, Griechenland-Nothilfe auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, NJW 2010, 1777 ff.; *ders.*, Eurozone in der Dauerkrise, Deutschlands Weg in den Staatsbankrott?, NVwZ 2011, 1480 ff., jew. m.w.N.; zur Eurokrise, ihren Ursachen und „Behebungsversuchen“ s. auch die ausführl. und instruktive Darstellung wiederum bei Wikipedia, Eurokrise, abrufbar unter: <https://de.wikipedia.org/wiki/eurokrise>.

<sup>4</sup> Vgl. z.B. *Meyer*, Vom Begleitmotiv zum Leitmotiv: Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, in: Burkhardt u.a. (Hrsg.), *Scripta amicitiae*, Freundschaftsausgabe für A. Eser zum 80. Geburtstag, 2015, S. 177 ff.; *Herdegen*, Die Europäische Union als Wertegemeinschaft: Aktuelle Herausforderungen, in: Pitschas u.a. (Hrsg.), *Wege gelebter Verfassung in Recht und Politik*, in: Festschrift R. Scholz zum 70. Geburtstag, 2007, S. 139 ff.

<sup>5</sup> Vgl. die Darstellung bei Wikipedia, Flüchtlingskrise, abrufbar unter: [https://de.wikipedia.org/wiki/Europäische\\_Flüchtlingskrise](https://de.wikipedia.org/wiki/Europäische_Flüchtlingskrise).

Flüchtlinge dürfte danach erheblich höher sein. Deutschland und andere EU-Anlaufstaaten, wie z.B. Griechenland und Italien, wurden von der großen Anzahl der Flüchtlinge, fast einer Völkerwanderung anmutend, schlichtweg auch „überrascht“ oder anders ausgedrückt „überrannt“. Bis heute hat sich in diesem Zusammenhang die EU auf keine gemeinsame Migrationspolitik einigen können, vielmehr ist gerade das Flüchtlingsthema zu einem dauerhaften und die EU spaltenden Problem geworden, bei gleichzeitigem Erstarren von nationalen Interessen kontra EU-Gemeinschaftsinteresse an einer nachhaltigen Lösung des Migrationsdilemmas. Verwiesen sei hier nur auf die strikte und sich abschottende Haltung der sog. Visegrád-Staaten Ungarn, Polen, Tschechien und Slowakei, die es im Rahmen der auf EU-Ebene beschlossenen Verteilung auf die einzelnen EU-Mitglieder abgelehnt hatten, überhaupt Flüchtlinge aufzunehmen. Das jetzt vor Kurzem ergangene EuGH-Urteil vom 2. April 2020<sup>6</sup> gegen besagte Mitgliedstaaten ist dagegen letztlich ohne praktischen Nutzen, hierzu an anderer Stelle Näheres! Auch dieses Beispiel belegt jedenfalls eine offensichtlich in Auflösung befindliche „Wertegemeinschaft EU“, in der schon lange nicht mehr alle Mitglieder an einem Strang ziehen, und insbesondere auch nicht bei bedrohlichen Krisen für die EU und deren Mitglieder.

Hinzu kommen bislang in zeitlich teilweise nur kurzen Abständen Berichte von insbesondere islamistisch motivierten Terrorakten weltweit bzw. von gerade in Deutschland geplanten Anschlägen, die verhindert worden sind, aber auch von gelungenen Anschlägen mit Toten und Schwerverletzten, mit islamistischem oder rechtsradikalem Hintergrund, ein „Phänomen“, gegen das verschiedene Sicherheitsvorkehrungen „machtlos“ erscheinen und letztlich häufig nur der „Zufall“ Schlimmeres im Einzelfall verhindert zu haben scheint.

Die Liste der Beispiele rechtsstaatlicher Gefährdung ließe sich hier nahezu beliebig fortsetzen, wobei nunmehr alles beherrschendes Thema die Corona-Krise ist, die mit ihren schrecklichen und vielfältigen Facetten andere Krisen-Themen täglich „medial verdrängt“ und dabei auch gegenwärtig kein Ende abzusehen ist. Zweifellos handelt es sich, um die zumindest in diesem Zusammenhang zutreffenden Worte aus der Politik heranzuziehen, um die größte Herausforderung bzw. Krise der Bundesrepublik seit dem Zweiten Weltkrieg. Diese Krise hat zugleich erhebliche, um nicht zu sagen elementare medizinische, ökonomische und soziale Auswirkungen auf unsere Gesellschaft mit aktuell noch ungeahnten und nicht abschätzbaren Fol-

---

<sup>6</sup> Az.: C-715/17, C-718/17, C-719/17 = NJW 2020 (Heft 24), 1729 ff.; s. zu einer Besprechung des Urteils *Sahl*, Die EU-Flüchtlingspolitik vor dem EuGH, Zwischen das „Boot ist voll“ und „Wir sitzen alle im selben Boot“, NJW 2020 (Heft 24), 1711 ff.

gen für die einzelnen Länder der Welt und deren Gesellschaften. Ihre Zerstörungskraft ist gewaltig und es dürfte nach Abflauen der Pandemie nichts mehr so sein wie es einmal war, vor allem gerade auch in ökonomischer Hinsicht, da diese Pandemie durchaus die „Kraft“ hat, ganze Volkswirtschaften zu zerstören oder zumindest langjährig und erheblich zu schwächen. Allein schon diese Krise für sich betrachtet berechtigt dazu, das 21. Jahrhundert als „Schicksalsjahrhundert“ für die Menschheit zu bezeichnen.

## II. Rechtsstaat und Kontrollverluste

### 1. Rechtsstaat und „Kontrolle“

#### a) Allgemeine „Befunde“

Medienberichte, inzwischen durch die Berichterstattung zu „Corona“ überlagert, zu überlangen Gerichtsverfahren<sup>7</sup>, zum Personalmangel in der Justiz<sup>8</sup> und zur Entlassung dringend verdächtiger Personen aus der U-Haft wegen überlanger Verfahrensdauer<sup>9</sup> bilden die Grundlage zunehmender Kritik am Staat und seinen Organen. Der konkrete Vorwurf lautet: Der Rechtsstaat kommt seinen Kontrollaufgaben nicht mehr nach – er gerät „außer Kontrolle“.

Besonders „engagierte“ Kritiker, gerade aus dem Politspektrum, gehen sogar noch weiter, indem sie skandieren: „Der Rechtsstaat ist tot“<sup>10</sup>, wobei Totgeweihte bekanntlich häufig länger leben. Die hier zunächst schlagwortartig beschriebenen Problembereiche rechtfertigen dagegen bisher eher die Feststellung „der Rechtsstaat als gefährdetes Erfolgsmodell“<sup>11</sup>, wobei die

---

<sup>7</sup> Vgl. z.B. FAZ, Justiz an der Belastungsgrenze, 02.01.2019, abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/justiz-an-der-belastungsgrenze-die-ueberlastung-der-gerichte-15968366.html> sowie *Fiebig*, Wenn Strafprozesse zu lange dauern, Deutschlandfunk vom 03.09.2019, abrufbar unter: [https://www.deutschlandfunk.de/gerichtsverfahren-wenn-straafprozesse-zu-lange-dauern.724.de.html?dram:article\\_id=457960](https://www.deutschlandfunk.de/gerichtsverfahren-wenn-straafprozesse-zu-lange-dauern.724.de.html?dram:article_id=457960).

<sup>8</sup> Vgl. die Pressemitteilung vom Deutschen Richterbund vom 28.12.2018, Pensionierungswelle rollt auf Justiz zu – Tausende Stellen fehlen, abrufbar unter: <https://www.drj.de/positionen/themen-des-richterbundes/belastung> sowie MDR Aktuell, Justiz in Not – So überlastet sind deutsche Gerichte, 30.04.2019, das Manuskript ist abrufbar unter: <https://www.mdr.de/investigativ/ueberlastete-gerichte-100.html>.

<sup>9</sup> Vgl. z.B. Süddt. Zeitung, Haftentlassung von Drogendealer: CDU fordert Sondersitzung, 13.08.2019, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/panorama/justiz-potsdam-haftentlassung-von-drogendealer-cdu-fordert-sondersitzung-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-190813-99-450277> oder *Fröhlich*, Angeklagter aus U-Haft entlassen, Der Tagesspiegel vom 03.07.2019, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/mordprozess-in-cottbus-angeklagter-aus-u-haft-entlassen/24522036.html>.

<sup>10</sup> Vgl. z.B. *Kaiser*, Offener Brief zum Tod des Rechtsstaats, Dokument abrufbar unter: <https://www.doktor-kaiser.com/Soziales-Engagement>; auch *Pesch*, Wie eine AfD-Professorin den Rechtsstaat für tot erklärt, *ak[duell]* vom 07.10.2017, abrufbar unter: <https://www.akduell.de/home/mehr/archiv/wie-eine-afd-professorin-den-rechtsstaat-fuer-tot-erklaert>.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu auch den Abdruck des Festvortrags des Bundesverfassungsrichters *Peter M. Huber*, Der Rechtsstaat nach 70 Jahren Grundgesetz – Ein gefährdetes Erfolgsmodell, in: Verein Deutscher Verwaltungsgerichtstag e.V. (Hrsg.), 19. Deutscher Verwaltungsgerichtstag, Darmstadt 2019, Dokumentation, S. 23 ff.

„Gefährdungen“ durch die Corona-Pandemie inzwischen allerdings ein Ausmaß angenommen haben, das an den Grundfesten des Erfolgsmodells Rechtsstaat massiv rüttelt.<sup>12</sup>

Gefährdungen des Rechtsstaats ergeben sich schließlich nicht nur aus den o. benannten Bereichen der Judikative, sondern gerade auch aus dem Verhältnis der drei Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative zueinander. Im Fokus steht hier die Einflussnahme politischer Entscheider, welche organisatorisch der Exekutive zuzurechnen sind, auf die Judikative, wenn es darum geht, insbesondere ober- und höchstrichterliche Rechtsprechung zu unterlaufen und so das grundgesetzliche Gewaltenteilungsprinzip (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) als wichtiges Element des deutschen Rechtsstaatsprinzips „auszuhebeln“.<sup>13</sup>

## **b) „Kontrolle“ als Element rechtsstaatlichen Handelns**

Die Begriffe „Rechtsstaat“ und „Kontrolle“ stehen in untrennbarer Beziehung zueinander. „Kontrolle“ bedeutet in diesem Zusammenhang im allgemeinen Wortsinn Überwachung und Überprüfung eines Sachverhalts oder einer Person. Übertragen auf rechtliche Fragestellungen kann Kontrolle allgemein als Überprüfung der Rechtmäßigkeit eines bestimmten Sachverhalts oder des Verhaltens einer Person verstanden werden. Verfassungsrechtlich bedeutsam ist die judikative Kontrolle einer anderen Staatsgewalt als Ausdruck der grundgesetzlich verankerten Gewaltenteilung (s.o.), wobei die Gewaltenteilung wiederum Element des Rechtsstaatsprinzips ist.<sup>14</sup> Dadurch wird deutlich, dass die von der Judikative gegenüber den anderen Staatsgewalten wahrgenommene Kontrollfunktion grundlegende und prägende Voraussetzung rechtsstaatlichen Handelns ist.

Die deutsche Rechtsordnung sieht grundsätzlich zwei Kontrollmechanismen vor: Die Kontrolle der Staatsgewalten mit oder ohne Einbindung der Judikative. Der Gewaltenteilung folgend existieren in der deutschen Rechtsordnung zunächst Verfahren, die der Überprüfung hoheitlichen Handelns durch die Judikative dienen. Hierunter fällt die Inanspruchnahme der Gerichte

---

<sup>12</sup> Durch die von den Landesregierungen in Abstimmung mit der Bundesregierung ergriffenen Maßnahmen zum Gesundheitsschutz, insbes. in Form von Verordnungen, erfolgen vor allem erhebliche Eingriffe in die Grundrechte, vornehmlich in das allgemeine Persönlichkeitsrecht, das Freizügigkeitsrecht, die Versammlungs- und Religionsfreiheit, s. hierzu unter III. m.w.N.

<sup>13</sup> Vgl. ausführl. und mit Beispielen *Knopp/Hofmann*, Wider den Rechtsstaat – Politik kontra Gerichtsbarkeit, NVwZ 2020 (Heft 14), 982 ff. m.w.N.

<sup>14</sup> Vgl. z.B. *Huster/Rux*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck OK-Grundgesetz, 43. Ed. Stand 15.05.2020, Art. 20 Rn. 156; demgegenüber kritisch *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 90. EL Stand Februar 2020, Art. 20 (Kommentierung IV) Rn. 57.