

Freiheitsrechte und Gewaltschutzansprüche in Zeiten von Corona

Petra Sußner

2020-03-26T16:34:08

Seit Beginn dieser Woche sind in Deutschland Kontaktbeschränkungen in Kraft. Österreich lebt schon seit dem 16.3.2020 mit Ausgangsbeschränkungen. Diese sogenannte Ausgangssperre ist in zweierlei Hinsicht kritisch zu sehen: Erstens suggeriert die Polizei in der Vollziehung Verbote, die keine Rechtsgrundlage haben. Damit sind Freiheitsrechte ungebührlich eingeschränkt. Zweitens fehlen die staatlichen Gewaltschutzpflichten in der Debatte. Denn mit Ausgangsbeschränkungen steigt die Gefahr, häuslicher Gewalt ausgesetzt zu sein. Besonders verletzlich sind Frauen (und Kinder). Über diese verfassungsrechtlichen Gewaltschutzpflichten sprechen wir noch zu wenig.

Rechtsgrundlagen und Vollziehung

Geregelt sind die bundesweiten Ausgangsbeschränkungen in der Verordnung (VO) [BGBl II 98/2020](#). Diese VO ist seit dem 16.3.2020 in Kraft, und seit diesem Tag gilt auch ihre gesetzliche Grundlage: das [Covid-19-Maßnahmengesetz](#). Es ermächtigt den Gesundheitsminister in § 2 Z 1, das Betreten von bestimmten Orten zu verbieten. Die VO folgt einem Regel-Ausnahme-System. Nach § 1 ist „das Betreten öffentlicher Orte“ erst einmal im gesamten österreichischen Bundesgebiet verboten. § 2 normiert demgegenüber Ausnahmen. Sie reichen so weit, dass nicht von einer Ausgangssperre, sondern von Ausgangsbeschränkungen gesprochen werden sollte: Abwendung von Gefahr für Leib, Leben und Eigentum (Z 1), Hilfeleistung (Z 2), Deckung der Grundbedürfnisse des täglichen Lebens (Z 3) und berufliche Zwecke (Z 4). Den breitesten Ausnahmehereich eröffnet (Z 5): Nicht verboten ist es, „öffentliche Orte im Freien alleine, mit Personen, die im gemeinsamen Haushalt leben, oder mit Haustieren“ zu betreten, wobei „gegenüber anderen Personen ... dabei ein Abstand von mindestens einem Meter einzuhalten“ ist.

Kritik ist in Wien an der uneinheitlichen und zT überschießenden Art und Weise der Vollziehung aufgekommen. Dabei geht es um Verweise aus Parks und öffentlichen Plätzen; insbesondere aber die Information der Betroffenen. Die Landespolizeidirektion (LPD) Wien hat – [nach eigenen Angaben](#) – an öffentlichen Orten einen Hinweistext aushängt, der auch über Fahrzeuglautsprecher durchgesagt wird. Unter anderem heißt es dort: „Ausgedehnte Familienausflüge, Picknicks, Radtouren etc. behindern die behördlichen Versuche, COVID-19 wirksam zu bekämpfen.“ Dieser Satz, der offensichtlich mit § 2 Z 5 unvereinbar ist, findet sich zwischen rechtsgültigen Verboten und erscheint damit wie eine weitere – aber rechtswidrige – Beschränkung. Die [Lage der Nation vom 22.3.2020](#) berichtet von einem ähnlich extensiven polizeilichen Vorgehen in Bayern. Hier ist aus grund- und menschenrechtlicher Sicht Aufmerksamkeit geboten.

Bestimmtheitsgebot und Recht auf persönliche Freizügigkeit

Wenn es bei der Vollziehung von Vorschriften derart hakt, dann sind diese oft zu unbestimmt, und das ist für sich genommen schon verfassungsrechtlich problematisch. In Österreich leitet der Verfassungsgerichtshof (VfGH) aus dem Legalitätsprinzip des [Art 18 Bundes-Verfassungsgesetz](#) (B-VG) das Bestimmtheitsgebot ab: [An eingriffsintensive Gesetze erhebt er strenge Determinierungsanforderungen.](#)

Im Fall der VO zum Covid-19-Maßnahmengesetz wirft gerade die „Spaziergangsregelung“ § 2 Z 5 Fragen auf. Dürfen tatsächlich nur Mitglieder einer Hausgemeinschaft gemeinsam den öffentlichen Raum betreten? Was ist mit anderen Personen, wenn der Sicherheitsabstand von mindestens einem Meter (in Deutschland sind es 1,50 m) gewahrt ist? In den meisten deutschen Bundesländern kommt eine solche Beschränkung auf die Hausgemeinschaft nicht in Frage; Kanzlerin Merkel hat sich dazu auf Nachfrage noch korrigiert. Meines Erachtens ist eine solche Beschränkung auch in Österreich unzulässig. Als Betretungsverbot in einem weiteren räumlichen Zusammenhang fällt § 2 Z 5 der VO in den Anwendungsbereich der [Art 4 und 6 des Staatsgrundgesetzes](#) (StGG). Diese gewährleisten die Freizügigkeit der Person im österreichischen Staatsgebiet. Einschlägig ist auch [Art 2 des 4. Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention](#) (4. ZPMRK). Diese Norm sieht vor, dass es jedem Menschen, der sich rechtmäßig in einem staatlichen Hoheitsgebiet aufhält, frei steht, sich dort auch zu bewegen.

Diese Rechte dürfen u.a. zum Schutz der Gesundheit eingeschränkt werden, aber nur soweit das notwendig ist. [Gehen wir von einer grundsätzlichen Notwendigkeit von Ausgangsbeschränkungen aus](#), bleibt die Frage, ob das auch für die Beschränkung auf Begleitpersonen aus dem gemeinsamen Haushalt im Besonderen gilt. Das ist aus meiner Sicht zu verneinen. Das gesundheitspolitische Ziel des Covid-19-Maßnahmengesetzes und der VO ist es, die Verbreitung des Virus zu stoppen. Um dieses Ziel zu erreichen, ist der körperliche Abstand notwendig, nicht der gemeinsame Wohnsitz. Der macht den körperlichen Abstand nur hinfällig.

Eine grund- und menschenrechtskonforme Auslegung wird die Formulierung „gegenüber anderen Personen ist dabei ein Abstand von mindestens einem Meter einzuhalten“ (§ 2 Z 5 der VO) so verstehen müssen, dass das Betreten des öffentlichen Raums – zB ein Spaziergang – mit jeder Person zulässig ist, vorausgesetzt, es wird ein Meter Abstand gehalten. Menschen aus dem gemeinsamen Haushalt bilden insofern eine privilegierte Gruppe, als für sie die Abstandsregel nicht gilt.

Dies muss nicht heißen, dass die aktuelle Praxis evident verfassungswidrig ist, deutet aber darauf hin, dass die Exekutive hier über Interpretationsfreiräume verfügt, die im gewaltenteiligen Staat nicht hingenommen werden sollten. Im Sinn des Legalitätsgebotes und der Rechtssicherheit in Krisenzeiten wären daher bestimmtere Regelungen zu begrüßen. Zeit ist ja noch ausreichend

vorhanden: Das Covid-19-Maßnahmengesetz gilt bis zum Ende des Jahres 2020. Die Verordnung BGBl II 98/2020 tritt vorläufig am 14.4.2020 außer Kraft. Sonst könnten einzelne Bürger:innen eine Maßnahmenbeschwerde bei den Landesverwaltungsgerichten einlegen. Bereits „Hier dürfen Sie nicht weitergehen“ ist laut [Judikatur des österreichischen Verfassungsgerichtshofs](#) hinreichend deutlich für einen beschwerdefähigen Akt behördlicher Befehls- und Zwangsgewalt und kann dementsprechend gerichtlich angegriffen werden.

Häusliche Gewalt und Corona: Staatliche Schutzpflichten

Im Verhältnis zu den Freiheitsrechten wenig beleuchtet ist bisher mein zweiter Punkt, nämlich die verfassungsrechtlichen Schutzpflichten. Mit dem Verbot, öffentliche Orte zu betreten, sind viele Frauen in den potentiellen Gewaltbereich ihres Wohnsitzes verwiesen. Das trifft auch auf Kinder zu; deren rechtliche Situation ist aber anders, weil zentrale Bestimmungen der Kinderrechtskonvention in Österreich im Verfassungsrang stehen. Ich will mich daher hier auf die Verletzungsoffenheit von Frauen konzentrieren. In Österreich war [die hohe Zahl von Tötungsdelikten an Frauen im Jahr 2019 – bereits ohne Corona – ein öffentlich diskutiertes Problem](#). Kurz nach dem Inkrafttreten des Covid-19-Maßnahmengesetzes forderte Rosa Logar von der Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie einen [Krisenstab](#). Der solle sicher stellen, dass der Frauenschutz aufrechterhalten bleibt. [Auch in China haben Aktivistinnen über steigende Berichte von sozialer Gewalt in den sozialen Medien hingewiesen. Das Time Magazin lenkt die Aufmerksamkeit gleichfalls auf die Verletzungsoffenheit von Frauen](#).

Frauenministerin Susanne Raab und Justizministerin Alma Zadi# haben am 19.3.2020 mit einem [Maßnahmenpaket gegen häusliche Gewalt](#) reagiert. Es betrifft u.a. eine Aufstockung der 0800 222 555-Helpline, auf die ich hier explizit hinweisen möchte. [Von ihren „Sonderermächtigungen“ will Justizministerin Zadi# außerdem „selbstverständlich Gebrauch“ machen](#): Auch wenn mit [Bundesgesetz betreffend Begleitmaßnahmen zu COVID-19 in der Justiz](#) der Gerichtsbetrieb reduziert wurde, sollen Betretungs- und Annäherungsverbote weiter ausgesprochen und vollzogen werden.

Verfassungsrechtlich gesehen müssen es zwar nicht genau diese Maßnahmen sein, doch ist der Staat Österreich zum Schutz vor häuslicher Gewalt verpflichtet. Grundlage ist insbesondere die – in Österreich im Verfassungsrang stehende – EMRK. Aus deren [Art 2 \(Recht auf Leben\)](#) und [Art 3 \(Verbot der Folter\)](#) leitet der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) dort Schutzpflichten ab, wo mit maßgeblicher Wahrscheinlichkeit (Art 3 EMRK), real und unmittelbar (Art 2 EMRK) Gewalt droht und ein Staat das weiß oder bei pflichtgemäßer Sorgfalt hätte wissen müssen ([„Osman Test“](#), vgl. [EGMR, 9.6.2009, Opuz vs Turkey, 33401/02](#)).

Von einem abstrakten Wissen um die Gefahr häuslicher Gewalt kann in Österreich aktuell schon angesichts des Maßnahmenpakets ausgegangen werden. Die

Bundesregierung nimmt offensichtlich an, dass Frauen in der Corona Krise besonders schutzbedürftig sind. Zu Recht berücksichtigt die Bundesregierung die gesellschaftlichen Umstände: Im zitierten Verfahren *Opus vs Turkey* nahm der EGMR auf Basis von NGO-Berichten an, dass Frauen aus einer spezifischen Region besonders schutzbedürftig und der Staat entsprechend handlungspflichtig war. Im Einzelfall braucht es freilich noch hinreichende Verdachtsmomente. Jedenfalls löst eine Anzeige konkrete Schutzpflichten aus: Am 18.9.2017 hat der EGMR [Italien wegen der Verletzung von Art. 2 und 3 EMRK verurteilt](#), weil die Behörden trotz Anzeige in einem Fall von häuslicher Gewalt nicht ausreichend tätig geworden waren. Im Fall [Kurt vs Austria](#) hat der EGMR am 4.7.2019 geurteilt, dass es im Sinn des Art 2 EMRK ausreichend sei, einem gewalttätigen Mann zu untersagen, den Familienwohnsitz zu betreten. Er ermordete wenig später eines seiner Kinder. Das Verfahren ist noch vor der Großen Kammer anhängig.

Alles deutet darauf hin, dass derartige staatliche Schutzpflichten vor häuslicher Gewalt sich in Zeiten von Corona noch verstärken. Zwar ist die Exekutive umgekehrt stark durch den Seuchenschutz belastet, und die Grenze der staatlichen Handlungspflichten verläuft nach der Judikatur des EGMR dort, wo Staaten unmögliche oder mit Blick auf Gefahren- und Ressourcenlagen unverhältnismäßige Bürden auferlegt werden. Und natürlich treffen den Staat auch mit Blick auf äußere Ereignisse – wie das Coronavirus – Schutzpflichten. Aber das eine schließt das andere nicht aus. Art 3 EMRK ist ein notstandsfestes Recht, und für Art 2 EMRK sind nur dort Ausnahmen vorgesehen, wo es sich um Todesfälle in Folge rechtmäßiger Kriegshandlungen handelt ([Art 15 Abs 2 EMRK](#)).

Geht es um häusliche Gewalt, wird mit der Grenze zwischen Schutzpflicht und unverhältnismäßiger Bürde – auch und gerade in Zeiten von Corona – vorsichtig umzugehen sein. Auf das Eingangsbeispiel der polizeilichen Vollziehung herunter gebrochen: Es ist jedenfalls unzulässig, wenn Behörden – so wie kritisiert – ohne Rechtsgrundlage den Eindruck erwecken, Personen müssten den öffentlichen Raum verlassen und sich an ihren Wohnsitz zurück begeben. Das beschränkt *erstens* die Freizügigkeitsrechte ungebührlich. Hier braucht es eine klarer formulierte Rechtsgrundlage. Mit dem Ablaufen der VO BGBl II 98/2020 am 14.4.2020 bietet sich dafür eine unkomplizierte Gelegenheit, so die Ausgangsbeschränkungen verlängert werden sollten. Bis dahin braucht es einheitliche Vollziehungsvorgaben und ein Hinweisschild – eine Informationspolitik – ohne missverständliche Verbotsvorgaben. *Zweitens* kann bei Frauen der – rechtsgrundlose – Eindruck entstehen, sie wären behördlich verpflichtet, sich in den häuslichen Gewaltbereich zu begeben. Das widerspricht der staatlich-präventiven Gewaltschutzpflicht. Darüber müssen wir sprechen, denn: Frauen sind hier nicht nur verletzungsoffen, sie sind Trägerinnen von Rechten.

