

April 2020

# Länderbericht

Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa (Bukarest)



## Verfassungsgericht von Bosnien-Herzegowina: Ausgangssperre verfassungswidrig

*Dr. Mahir Muharemović, Hartmut Rank*

Bosnien und Herzegowina (genauer gesagt die Entität „Föderation von Bosnien und Herzegowina“, welche etwas mehr als die Hälfte des Landes einschließlich der Hauptstadt Sarajevo umfasst) hat zu Beginn der Corona-Pandemie eine der strengsten Ausgangssperren in Europa für zwei Gruppen verhängt: Minderjährige und ältere Menschen über 65 Jahre. Diese Ausgangssperre war nun Gegenstand einer Entscheidung des bosnischen Verfassungsgerichts. Das Gericht hob die Maßnahme nicht vollständig auf, ordnete jedoch eine kurzfristige Überarbeitung an. Die verhängte Ausgangssperre entspricht nicht der erforderlichen Verhältnismäßigkeit. Es ist eine der ersten Entscheidungen eines Verfassungsgerichts zur Rechtmäßigkeit von Sofortmaßnahmen, die während der Corona-Krise verhängt wurden. Andere Verfassungsgerichte in südosteuropäischen Ländern werden voraussichtlich bald Entscheidungen treffen.

### Details der Ausgangssperre

Nach einem Beschluss der „Föderalen Agentur für Zivilschutz“ vom 20. März 2020 war jede Bewegung im öffentlichen Raum von Bürgern unter 18 bzw. über 65 Jahren im Rahmen der Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung des Coronavirus verboten. Am 27. März wurde die Dauer dieser Beschränkungen auf unbestimmte Zeit verlängert. Diese Ausgangssperre wurde am 3. April erneut geändert, sodass Personen über 65 Jahren, die ihre Häuser verlassen (nur vom 6. bis 10. April), ihre Renten in Empfang nehmen und in der Zeit von 8 bis 12 Uhr Lebensmittel kaufen konnten. Junge Bosnier unter 18 Jahren durften nach der Neureglung in Begleitung der Eltern die Wohnung verlassen, allerdings nur, wenn sie in den Fahrzeugen ihrer Eltern blieben.

Zwei bosnische Bürger, eine Frau im Ruhestand sowie ein Elternteil eines Minderjährigen, suchten Rechtsschutz gegen diese Maßnahmen direkt beim Verfassungsgericht von Bosnien und

Herzegowina. Das Gericht hatte in dieser Angelegenheit am 22. April<sup>1</sup> eine wichtige Entscheidung getroffen und festgestellt, dass die staatlichen Maßnahmen das in der bosnischen Verfassung sowie in Artikel 2 des 4. Zusatzprotokolls zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten („EMRK“) festgelegte *Recht auf Freizügigkeit* verletzen. Grundsätzlich stellte das Verfassungsgericht fest, dass diese Bewegungsbeschränkungen der „Verhältnismäßigkeit“ nicht genügten, und forderte die Föderation auf, innerhalb von fünf Tagen diese Bewegungsbeschränkungen zu überarbeiten.

### Zulässigkeit des Antrags

Bevor das Verfassungsgericht von Bosnien und Herzegowina seine Entscheidung in der Sache treffen konnte, musste es darüber befinden, ob die Anträge zulässig waren, da es in dieser Angelegenheit keine früheren (niederrangigen) Gerichtsentscheidungen im Sinne von Artikel VI / 3 (b) der Verfassung von Bosnien und

Herzegowina gab.<sup>2</sup> Um diese Situation zu umgehen, wandte der Gerichtshof angesichts der potenziellen Schwere von Menschenrechtsverletzungen eine selten genutzte Bestimmung seiner Geschäftsordnung<sup>3</sup> an, die es ermöglicht, Fälle zu verhandeln, auch wenn keine Entscheidung eines Instanzgerichts vorliegt.

Darüber hinaus stellte der Gerichtshof fest, dass der Fall auf der Grundlage des bestehenden (regulären) Verfassungs- und Menschenrechtsrahmens entschieden werden muss, da Bosnien und Herzegowina im Gegensatz zu mehreren anderen südosteuropäischen Staaten dem Generalsekretär des Europarats *kein Abweichen im Notstandsfall* gemäß Artikel 15 EMRK mitgeteilt hatte. Dies bedeutet gemäß Artikel X/2 der bosnischen Verfassung, dass die in Artikel II der Verfassung festgelegten Rechte und Freiheiten (einschließlich der EMRK, die Vorrang vor Gesetzen hat), nicht beseitigt oder gemindert werden können. Kurz gesagt, es musste der übliche, sogenannte „Verhältnismäßigkeitstest“ angewendet werden.

### Verletzung der Freizügigkeit

Eine vom Gerichtshof zu lösende Hauptfrage war, ob die Freizügigkeitsbeschränkungen das Recht auf Freiheit und Sicherheit (Artikel 5 EMRK) bzw. das Recht auf Freizügigkeit (Artikel 2 des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK) verletzt haben. In Anbetracht des Ausmaßes und der Intensität der Maßnahmen stellte der Gerichtshof eine Verletzung des Rechts auf Freizügigkeit fest. Um entscheiden zu können, ob die Maßnahmen in einem angemessenen Verhältnis zum Ziel standen, musste der Gerichtshof auch analysieren, ob die staatlichen Eingriffe (Maßnahmen) im Einklang mit dem Gesetz standen und ob ein solcher Eingriff ein legitimes Ziel verfolgte. Beide Fragen beantwortete das Verfassungsgericht positiv und stellte fest, dass ausreichende rechtliche Gründe (die einschlägigen Gesetze waren zugänglich und vorhersehbar im Sinne der EMRK) für die Maßnahmen vorhanden waren und dass das Ziel, das darin bestand „die Gesundheit einer

größeren Anzahl von Menschen zu schützen und die Ausbreitung der Epidemie in der Gesellschaft zu verhindern“ legitim war. Interessanterweise hat der Gerichtshof jedoch später in Ziff. 56 seiner Entscheidung festgestellt, dass die einschlägigen Bestimmungen einer der Vorschriften hinsichtlich der Art der Maßnahmen, die verhängt werden können, ihrer Dauer, ihrer Überprüfung und der rechtlichen Konsequenzen einer Nichteinhaltung nicht bestimmt genug seien. Der Gerichtshof wiederholte jedoch, dass alle staatlichen Stellen den in Artikel II/6 der Verfassung vorgeschriebenen Menschenrechten untergeordnet sind und diese anwenden müssen. In diesem Zusammenhang mussten die Regierung der Föderation und ihre Behörden diese Rechte und Standards auch bei der Anwendung der Gesetze und der Einführung von Notstands-Maßnahmen berücksichtigen, was bedeutet, dass sie verpflichtet sind, die *am wenigsten einschneidenden Maßnahmen* anzuwenden, die Maßnahmen auf einen bestimmten Zeitraum zu beschränken und sie regelmäßig entsprechend der Situation vor Ort zu überprüfen.

Das Verfassungsgericht begründete seine Entscheidung damit, dass die Bewegungsbeschränkungen den Grundsatz der „*Verhältnismäßigkeit*“ im Zusammenhang mit der EMRK nicht erfüllten, da die Behörden nicht klargestellt hatten, warum sie der Auffassung waren, dass bestimmte Altersgruppen ein höheres Risiko hätten, sich zu anstecken oder die Infektion zu übertragen.<sup>4</sup> „Darüber hinaus wurde die Möglichkeit der Einführung leichter Maßnahmen... nicht in Betracht gezogen. Sie [die Maßnahmen] sind zeitlich nicht streng begrenzt, und es wurde auch keine Verpflichtung festgelegt, sie regelmäßig zu überprüfen, um sicherzustellen, dass sie nur so lange andauern, wie dies erforderlich ist.“

Interessanterweise machte der Gerichtshof auch einige Bemerkungen zur Rolle des Parlaments der Föderation unter den aktuellen Umständen: Er äußerte tiefe Besorgnis über die Passivität des Parlaments und wiederholte, dass das gesetzgebende Organ der Föderation seine Rolle als Gesetzgeber wahrnehmen und aktiv sein

müsse bei der Kontrolle des Regierungshandelns unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die außerordentlichen Befugnisse der Regierung auf den kürzestmöglichen Zeitraum beschränkt werden müssen.

Es ist wichtig zu betonen, dass das Verfassungsgericht diese Entscheidung in vollem Bewusstsein der schwierigen und gefährlichen Situation aufgrund der Ausbreitung des Coronavirus getroffen hat. Es gesteht den Regierungen zu, dass diese außergewöhnliche Situation außergewöhnliche Mittel erfordere. Regierungen hätten die Pflicht zu handeln, müssen dabei aber immer noch die Rechtsstaatlichkeit wahren, um ein faires Gleichgewicht zwischen dem Schutz der Gesellschaft als Ganzem und den individuellen Menschenrechten zu finden.

### Weitere Notstandsmaßnahmen vor Gerichten anhängig

Ein Blick in die Region zeigt, dass eine Reihe der in den letzten Tagen und Wochen erlassenen Notstands-Regelungen auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüft werden müssen; zahlreiche Anträge bzw. Verfassungsbeschwerden sind bereits anhängig, in einigen Fällen sind schon erste Entscheidungen ergangen.

Im Kosovo wurde die wohl regional erste Entscheidung eines Verfassungsgerichts zu Notstands-Maßnahmen während der Corona-Pandemie bereits Ende März getroffen: Staatspräsident Thaci hatte das kosovarische Verfassungsgericht angerufen, die am 23.03. von der Regierung des Kosovo beschlossenen Beschränkungen der Freizügigkeit und der Versammlungsfreiheit zu prüfen. Auch in diesem Fall kam das (kosovarische) Verfassungsgericht am 31.03. zum Schluss, dass eine ausnahmslose und landesweite Regelung, ohne dass eine Abwägung stattgefunden hätte, zu weit gehe und die von der Regierung getroffenen Maßnahmen aus diesem Grund verfassungswidrig seien.

In Serbien hat das „Belgrader Zentrum für Menschenrechte“ beim Verfassungsgericht eine Prüfung der Verfassungsmäßigkeit (sowie der Vereinbarkeit mit der EMRK) der vom serbischen

Innenministerium verfügten Bewegungsbeschränkungen beantragt.

In der Republik Moldau hat das Verfassungsgericht am 13.04.2020 entschieden, dass ein am 2. April in einem Sonderverfahren erlassenes Gesetz, welches ein Maßnahmenpaket zur Unterstützung von Bürgern und Unternehmen vorsah, nicht ordnungsgemäß beschlossen wurde und daher nichtig sei.

Das Verfassungsgericht Nordmazedoniens wird über Kürzungen der Gehälter von Richtern und Staatsanwälten zu befinden haben, welche von der Regierung im Rahmen der aktuellen Maßnahmen beschlossen wurden.

In Albanien schließlich die dringend nötige Kontrolle durch das Verfassungsgericht derzeit noch nicht möglich, da das Verfassungsgericht noch immer nicht die nötige Mindestanzahl von Richtern verfügt. In dieser Woche hat der Staatspräsident die von der Regierung erarbeiteten Änderungen des Strafgesetzbuches unterzeichnet. Damit treten in Kürze strenge Vorschriften in Kraft, welche das „Verbreiten von Viren“ unter Strafe stellen. Je nach Grad der Begehungsform sind mehrjährige Haftstrafen möglich.

Im hier untersuchten Fall ist in Bosnien-Herzegowina bereits am 24.04., also binnen zwei Tagen nach der Gerichtsentscheidung und damit erfreulich schnell, eine Änderungsregelung der Ausgangsbeschränkung ergangen: Danach dürfen Über-65jährige nun montags, mittwochs und freitags jeweils einige Stunden am Vormittag, Minderjährige dienstags, donnerstags und samstags jeweils zwischen 14 und 20 Uhr ihre Unterkünfte verlassen. Die Abstandsregeln sowie die Pflicht, Masken zu tragen, gelten dabei weiter.

Grundsätzlich aber ist die mangelnde Umsetzung von Gerichtsentscheidungen (bis hin zu Verfassungsgerichtsentscheidungen) eines der rechtsstaatlichen Probleme südosteuropäischer Staaten.

- 
- <sup>1</sup> <http://www.ustavnisud.ba/dokumenti/AP-1217-20-1234093.pdf>
  - <sup>2</sup> [http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV\\_BOSNE\\_I\\_HERCEGOVINE\\_engl.pdf](http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_engl.pdf)
  - <sup>3</sup> [http://codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/laws/eng/eur/bih?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/laws/eng/eur/bih?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0), here: article 18 (2) of the Rules
  - <sup>4</sup> <https://balkaninsight.com/2020/04/22/bosnia-court-rules-against-movement-curbs-on-minors-seniors/>

### Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Hartmut Rank  
Leiter Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa  
Europäische und Internationale Zusammenarbeit  
[www.kas.de](http://www.kas.de)

[hartmut.rank@kas.de](mailto:hartmut.rank@kas.de)



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)