

Hat der Rechtsstaat in der Corona-Krise versagt? Ein juristisches Webinar fördert divergierende Ansichten zutage

Mit aller Gewalt

Was darf der Bundesrat? Was darf er in der Krise? Waren die Covid-19-Verordnungen rechtens? Oder eine Selbstermächtigung ohne Grundlage? Was passiert gerade mit unserer Demokratie und der Gewaltenteilung? Juristinnen und Juristen sind unterschiedlicher Ansicht. | Text: Christoph Schlatter (Foto: Alessandro della Valle/Keystone)



Welche Rolle für das Parlament in der Krise? Sondersession des Nationalrats in der Bernexpo.

Zwei Juristen, drei Meinungen – so verhält es sich auch mit der Frage, was mit der Demokratie und den Grundrechten in Krisenzeiten geschieht. Und, am konkreten Beispiel, ob die Gewaltenteilung während der Corona-Krise funktioniert hat. So fragte auch ein von der Schweizerischen Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht veranstaltetes Webinar. Andreas Stöckli, Rechtsprofessor an der Universität Freiburg, stellte fest, dass der Bundesrat seit dem Zweiten Weltkrieg nie mehr so viel Notrecht erlassen habe wie 2020. Der Lockdown, ein strenges Grenzregime sowie milliardenschwere Wirtschaftshilfen wurden ohne Einbezug der Legislative entschieden – und auch ohne dass sich die dritte Gewalt zu Wort meldete. Derzeit arbeitet das Parlament daran, grosse Teile des Beschlossenen in Parlamentsrecht zu überführen.

Demokratie braucht Zeit

Demokratie ist eine Schildkröte. Wo rasches Handeln notwendig ist, werden die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit, der Einbezug von Interessengruppen, die Konsultation, das Feintuning, die breite Abstützung von Gesetzes-

vorhaben zum Problem – denn all das braucht Zeit. Der Bundesrat stützte sich bei seinen Entscheidungen auf die Bundesverfassung sowie auf das erst 2013 vom Volk angenommene Epidemien Gesetz. Letzteres erteilt der Landesregierung weitreichende Kompetenzen schon für den Fall der «besonderen Lage» (in der wir uns immer noch bzw. wieder befinden), erst recht aber für die «ausserordentliche Lage», wie sie vom 16. März bis zum 19. Juni galt. Dann kann der Bundesrat laut Stöckli «praktisch alles», nämlich «für das ganze Land oder für einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen anordnen», und zwar, anders als in der «besonderen Lage», auch ohne die Kantone auch nur anzuhören.

Umfassen diese Massnahmen auch die milliardenschwere Unterstützung einzelner Wirtschaftszweige? Susanne Kuster, stellvertretende Direktorin des Bundesamts für Justiz, unterscheidet zwischen Primärmassnahmen (die direkt der Seuchenabwehr dienen) und Sekundärmassnahmen (welche die rechtlichen oder ökonomischen Folgen derselben eindämmen oder abfedern). Für Letztere nimmt sie Artikel 185 Absatz 3 der Bundes-

verfassung als Grundlage. Danach kann der Bundesrat «Verordnungen und Verfügungen erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen».

Das Parlament spielt in dieser Situation die zweite Geige. Auch es besitzt mit Artikel 173 der Bundesverfassung genau wie der Bundesrat eine «Notrechtskompetenz». Faktisch hat sich die Bundesversammlung aber mit dem Abbruch der Frühjahrssession selbst aus dem Rennen genommen und erst mit der Sondersession im Mai wieder zugeschaltet. Eine spezielle Rolle ist für die Finanzdelegation vorgesehen, an deren Placet dringliche Finanzbeschlüsse gebunden sind. Doch auch wenn die Rechtslehre vorsieht, dass parlamentarisches Notrecht bundesrätliches zu übersteuern vermag: Dem National- und dem Ständerat verbleibt de facto nur die nachträgliche Überprüfung exekutiven Handelns. «Die ausserordentliche Lage ist die Stunde des Bundesrats», stellt Stöckli fest. Im Rahmen eines Gentlemen's Agreement habe die Regierung sich immerhin bereit

erklärt, von der Sondersession überwiesene Motionen als dringlich zu behandeln und bei Annahme auch sofort umzusetzen.

Schwache Waffen

Von einer dritten Gewalt – dem Bundesgericht – hat man während der ganzen Hochphase von Corona kaum etwas gehört. Es ist gemäss der schweizerischen Staatsordnung auch tatsächlich nur mit schwachen Waffen versehen. Ihm obliegt lediglich die sogenannte akzessorische Normenkontrolle, also die Überprüfung von Verordnungen anhand des konkreten Falls. Erst wenn ich mich durch eine der «Notverordnungen» tatsächlich in meinen Rechten beschnitten sehe, kann ich eine Klage anhängig machen; die abstrakte Norm hingegen lässt sich nicht vorab auf ihre Rechtsstaatlichkeit checken.

Ginge es anders? Müssen die Rechtsgrundlagen angepasst werden, so wie nach der Finanzkrise von 2008, bei welcher der Bundesrat die UBS mit Notrecht gerettet hatte? Das führte seinerzeit zu einem «Bundesgesetz über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen», dessen Name wohl genauso unhandlich ist wie seine Anwendung. Das Recht ist jedenfalls keine Schönwetterveran-

staltung, auch das Notrecht nicht. Nach Kant sollten die Gesetze so ausgestaltet sein, dass selbst Teufel darunter friedlich zusammenleben können. Am Webinar betonten viele die sorgfältige Arbeit des real existierenden Bundesrats in der konkreten Bedrohungslage. Aber müsste der Rechtsrahmen nicht auch vorsehen, dass man die sieben abstellen könnte, wenn sie unter Notrecht machtgeil würden oder korrupt oder wahnsinnig?

Susanne Kuster macht sich aus Praktikabilitätsüberlegungen für eine eher flexible Handhabung stark. Es sei dem Bundesamt für Justiz sehr wohl bewusst, dass man «auf Sicht navigiere», dass Notverordnungsrecht «experimentellen Charakter» habe und in der realen, extrem dynamischen Situation mit Fehlern und deren rascher Behebung einhergehe. Auch ihr Amt habe indes klare Grenzen bei der Beschränkung von Freiheitsrechten gezogen und von Anfang an klargestellt, dass eine allgemeine Ausgangssperre unverhältnismässig wäre. Trotzdem werde sich auch eine künftige Krise «ungern an die verfassungsrechtliche und verwaltungsinterne Zuständigkeitsordnung halten». Eine staatsrechtlich strenge Gegenposition nimmt etwa der Zürcher Rechtsprofessor Andreas Kley in seinen Publikationen ein: Für ihn

gestattet Artikel 185 Absatz 3 dem Bundesrat nicht, «aus eigener Entschlusskraft Recht aller Rangstufen zu setzen». Vielmehr müsse der Bundesrat sich dazu erst vom Parlament ermächtigen lassen.

Schriftlichkeit gefordert

Dort, im Parlament, liegen derzeit mehrere Parlamentarische Initiativen zur Stärkung der Legislative auf dem Tisch. Würde eine Rechtsdelegation (analog zur Finanzdelegation) die Stellung des Parlaments verbessern? Das Instrument einer dringlichen Motion? Was die Gerichte angeht, wäre die Zulassung einer direkten Anfechtungsmöglichkeit von Erlassen ein Ansatzpunkt, wobei ohne Eilverfahren wenig gewonnen wäre. Andreas Stöckli schlug ausserdem vor, den Bundesrat zur Verschriftlichung seiner Argumentation zu zwingen, was zumindest die nachträgliche Aufarbeitung des Regierungshandelns erleichtern würde. Andere Stimmen verlangen, jetzt mit der Einführung eines E-Parlamentes vorwärtszumachen, das im Fall einer Pandemie beschlussfähig bliebe.

Gewaltenteilung in ausserordentlichen Lagen – mit einem Blick auf die Corona-Krise und in die Zukunft. Webinar der Schweizerischen Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (SVVOR) mit weblaw.ch

Schaden für die Volksrechte

Das Sonderregime betrifft auch die Instrumente der direkten Demokratie, Volksinitiative und Referendum. Der Bundesrat verfügte für die Zeit des Lockdowns einen Stillstand – nicht nur der Fristen, sondern auch der Sammeltätigkeit. Als die Grabesruhe per Anfang Juni wieder aufgehoben wurde, blieb allerdings das Beibringen von Unterschriften schwierig. «Wer heute öffentlich Unterschriften für eine Initiative oder ein Referendum sammelt, bleibt meist isoliert stehen. Kaum jemand geht auf Nahdistanz zu Politaktivisten in Masken, die Kugelschreiber und Papierbrett im Zehn-Minuten-Takt desinfizieren. So, wie es das Schutzkonzept vorsieht», beschrieb es die *Luzerner Zeitung*.

Für mehrere Initiativen im Sammelstadium ist Corona wohl der Todesstoss. Von 15 damals laufenden Volksbegehren dürften nur 4 das Ziel erreichen, wie ebenfalls die *Luzerner Zeitung* vorrechnet. Die Biodiversitäts- und die Landschaftsschutz-Initiative sind eingereicht, die Mobilfunkhaftungsinitiative sowie die Initiative des SGB für eine 13. AHV auf Kurs. Andere

Sammlungen sind bereits abgebrochen, so diejenige für eine generationengerechte Altersvorsorge, für das E-Voting-Moratorium und für eine Krankenkasseninitiative der EDU. Neue Initiativen wurden derweil nicht lanciert. Daher haben Politaktivistinnen und -aktivisten um Daniel Graf einen offenen Brief an die Bundespräsidentin geschrieben, in dem sie «die negativen und teilweise noch nicht absehbaren Folgen der Pandemie für die Volksrechte» beklagen.

Die Problematik betrifft auch die Referenden: «Die knappe Sammelfrist von 100 Tagen führt dazu, dass angesichts der Unsicherheit, ob die erforderlichen Unterschriften unter den stark erschwerenden und nicht vorhersehbaren Covid-19-Bedingungen fristgerecht gesammelt werden

können, auf Referendumsbegehren verzichtet wird.» Als Sofortmassnahme schlägt die Gruppierung vor, die aufwendige Unterschriftenbescheinigung zu erleichtern und Unterschriften auf Touch-Screens (wie auf dem Postamt) zuzulassen. | slt (Foto: Lukas Lehmann/Keystone)

Weit vor Corona: Gegen das Elektrizitätsmarktgesetz sammelte der VPOD 2001 im Nu 65'000 Unterschriften.

