

# Notrechts-Exzess wird staatspolitisches Problem

Bundesrat und Verwaltung laufen in der Coronakrise auf Hochtouren – doch Staatsrechtler warnen vor einem gefährlichen Präzedenzfall

DANIEL GERNY

Als M. S. (Name der Redaktion bekannt) am Karfreitag nach einem kurzen Familienbesuch in Österreich zurück in die Schweiz einreisen wollte, wurde er vom Schweizer Zoll in barschem Ton zurechtgewiesen: Solche Besuche im Ausland seien verboten, nörgelten die Zöllner gemäss der Schilderung von M. S. – und drohten mit einer Busse von bis zu 300 Franken im Wiederholungsfall. Ostern verbrachte S. deshalb lieber allein. Auch wer mit vollen Einkaufstaschen über die Grenze zurück in die Schweiz fährt, hat nichts zu lachen: Bei der Wiedereinreise in die Schweiz gibt's eine Busse von 100 Franken, wenn offensichtlich ein Fall von Einkaufstourismus vorliegt. Nicht etwa mit dem Corona-Risiko wird die ruppige Gangart am Zoll begründet – sondern mit der «Behinderung der Arbeit der Grenzschutzbehörde».

## Wenn die Hütte brennt . . .

Für den Basler Staatsrechtsprofessor Markus Schefer ist fraglich, ob sich ein solches Durchgreifen mit der momentanen Gefährdungslage rechtfertigen lässt. Er ortet beim Erlass neuer Regeln und bei ihrer Umsetzung zunehmend eine Geisteshaltung, die «nicht mehr mit der Idee des Polizei-Notrechts in Einklang zu bringen ist». In hohem Tempo ist seit dem 13. März ein umfassendes Parallel-Regelwerk entstanden: 34 Seiten umfasst inzwischen allein die Covid-19-Verordnung 2 von Mitte März.

In zahlreichen Bereichen existieren zusätzliche Noterlasse: Für Sport, Justiz, Wirtschaft, Bildung und Kultur gelten diverse Sondervorschriften – bis hin zu einer «Verordnung über die Durchführung der Qualifikationsverfahren der beruflichen Grundbildung 2020 im Zusammenhang mit dem Coronavirus». Bereits ist Notrecht für Maturanden in Vorbereitung. Die Schweiz wird aus dem Bundesratszimmer detailreich durch die Krise kommandiert.

In der akuten Krisenphase liessen Bürgerinnen und Bürger selbst drastische Einschränkungen stoisch über sich ergehen. Wenn die Hütte brennt, kritisiert man die Feuerwehr nicht. Aber je länger die Krise andauert und je vielschichtiger sie wird, desto schneller verlieren die eilends und ohne parlamentarische Mitwirkung erlassenen Vorschriften an Tragfähigkeit. Es häufen sich die Klagen über fehlerhafte Bestimmungen, verfassungswidriges Recht, Widersprüche und Kompetenzüberschreitungen.

■ Der Entscheid des Bundesrates, die Sortimentsbeschränkungen in den Lebensmittelläden am 27. April aufzu-



Der Bundesrat kommandiert die Schweiz bis ins Detail durch die Krise. P. KLAUNZER/KEYSTONE

heben, den Einzelhandel aber erst zwei Wochen später wieder zu öffnen, provozierte den offenen Widerspruch von Gewerbe und Kantonsregierungen: Das sei «nicht nachvollziehbar» und führe «zu starken Wettbewerbsverzerrungen», kritisierten sie. Prompt musste der Bundesrat am Mittwoch zurückrudern.

■ Mehrere Rechtsprofessoren kritisieren in der NZZ, der Bundesrat überschreite seine Kompetenzen: So reklamiert der Freiburger Strafrechtsprofessor Marcel Alexander Niggli, dass es weder die Bundesverfassung noch das Epidemiengesetz erlaube, neue Strafnormen einzuführen, wie dies der Bundesrat getan hat. Die Staatsrechtler Tho-

mas Cottier und Jörg Paul Müller erinnerten daran, dass Gewerbebetriebe, welche die gesundheitspolitischen Vorschriften einhalten könnten, alle gleich behandelt werden müssten: «Die Unterscheidung nach Geschäftsfeldern oder die Beschränkung auf lebensnotwendige Güter und Dienstleistungen müsste unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit und Verhältnismässigkeit überprüft werden», fordern sie.

■ Trotz weitreichender Notverordnungs-kompetenz darf der Bundesrat die Verfassung nicht aushebeln. Doch genau dies ist geschehen. So sind die Fristen für die Einreichung von Volksinitiativen und Referenden in der Bundesverfas-

sung klar und eindeutig festgelegt. Dennoch hat der Bundesrat, gestützt auf die Notverordnungs-kompetenz, einen Fristenstillstand verfügt. Sachlich scheint dieser Schritt vertretbar, doch das Beispiel zeigt gut, wie rasch die Grenze zum Verfassungsbruch überschritten ist.

■ Das Parlament nahm sich unter dem Druck der anrollenden Epidemie sogar gleich selber aus dem Spiel – vorschnell und unter Umgehung der Regeln, wie Felix Uhlmann und Martin Wilhelm von der Uni Zürich in zwei Gutachten herausfanden: «Aus unserer Sicht dürfen die Büros eine Session nicht abbrechen, ohne dass die Räte noch eingreifen können», schrieben sie. Genau dies ist jedoch passiert. Und die Sondersession wurde nach Ansicht der beiden zu spät einberufen, weil eine im Finanzhaushaltsgesetz verankerte dreiwöchige Frist zur Genehmigung der dringlichen Sonderkredite nicht eingehalten werden kann.

■ Der Bundesrat hat die Notverordnungen befristet, in den meisten Fällen bis September. Zwingend ist dies nicht – doch es schafft Probleme: Die Dauer vieler Massnahmen erstreckt sich über einen weitaus längeren Zeitraum, beispielsweise bei den Finanzhilfen. Es ist unklar, was gilt, falls es das Parlament nicht schafft, bis zum Ablauf der Frist neue Regeln zu erlassen.

■ Die Notrechtskompetenz in Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV) sieht nur Massnahmen zur Abwendung von «schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit» vor. Doch zahlreiche Notverordnungen, die sich auf die BV stützen, haben kein polizeiliches Ziel. Sie sollen die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Corona-Krise abfedern. Gleichzeitig weichen viele Bestimmungen von geltenden Gesetzen ab, obwohl dies unzulässig ist.

## «Nicht wiederzuerkennen»

Er sei überrascht, welche Bedeutung die einst polizeilich motivierte Notrechtsklausel in der BV innert kürzester Zeit erlangt habe, erklärt der Zürcher Staatsrechtsprofessor Giovanni Biaggini der NZZ. Vor über 20 Jahren war Biaggini im Justizdepartement selbst an der Ausarbeitung der BV beteiligt gewesen. Die Notverordnungs-kompetenz sei damals bewusst zurückhaltend ausgestaltet worden, erklärt er. Nun sei sie «nicht wiederzuerkennen». Auch wenn sich viele Massnahmen in der jetzigen Krise inhaltlich gut begründen lassen, bleibt der grosszügige Umgang mit der bundesrätlichen Notverordnungs-kompetenz nicht folgen-

los: «Ich mache mir Sorgen, dass hier ein Präzedenzfall geschaffen wird», meint Biaggini. Derzeit seien in Bezug auf die Notrechtskompetenz in der BV keine Limiten erkennbar. Besser wäre es deshalb, wenn der Bundesrat seine Massnahmen vermehrt auf das Epidemiengesetz oder andere Spezialerlasse abstützen würde. Damit würden Grenzen gesetzt.

Was nach einer juristischen Haarspalterei klingt, hat einen hardfatesten Grund: Kommt es in einigen Jahren zu einer Ausnahmesituation anderer Art, beispielsweise im Zusammenhang mit einer Umwelt- oder einer schweren Wirtschaftskrise, könnte der Bundesrat so für sich nicht mit Hinweis auf Corona erneut umfassende Vollmachten beanspruchen. Tatsächlich schwingt bei den in mehreren Kantonen unter dem Titel «Klimanotstand» verabschiedeten Resolutionen eine solche Vehemenz unterschwellig mit. Auch FDP-Ständerat Andrea Caroni spricht diese Dynamik an, wenn er in der «Republik» vor einer «allzu gläubigen Exekutiv-Verehrung» warnt.

## Der Weg heraus wird schwierig

Das Parlament müsse nun endlich seine Arbeit wieder aufnehmen und das in den letzten Wochen entstandene Regelwerk in ordentliches Recht überführen, verlangt der Basler Staatsrechtler Schefer. Doch so einfach ist das nicht. Die Lage ändert sich in der Pandemie oft schneller, als die Räte zusammenkommen können. Die Sondersession dauert nur wenige Tage. Und es besteht die Gefahr, dass sich die Parlamentarier in Detaildiskussionen verlieren und zum Sprachrohr von Lobbys werden. «Einzelheiten dürfen aber nicht im Zentrum der parlamentarischen Arbeit stehen», sagt Schefer. Die Räte müssten ein Paket in gesamtgesellschaftlichem Interesse schnüren: «Gelingt es dabei nicht, sich am Gemeinwohl zu orientieren, bleibt die gegenwärtige Übermacht der Exekutive bestehen.»

Zwar gibt es im Parlamentsgesetz Ansätze, um das Parlament unkompliziert einzubeziehen, ohne sogleich eine Session einberufen zu müssen. So darf der Bundesrat bestimmte Kredite seit einigen Jahren nur noch sprechen, wenn zuvor die Finanzdelegation zugestimmt hat – eine Vorschrift, die nach dem Swissair-Grounding und der UBS-Affäre eingeführt wurde. Doch das genügt kaum. Corona macht deutlich, dass die geltende Rechtsordnung nicht auf die Bewältigung von Krisen der jetzigen Grössenordnung ausgerichtet ist. Der Bundesrat habe auf die akute Bedrohung rasch reagiert, meint Biaggini: «Aus dieser Situation wieder herauszufinden, wird aber sehr viel schwieriger.»

# Das Fürstentum öffnet am 27. April bereits alle Läden

Auch Liechtenstein lockert seine Massnahmen gegen die Verbreitung des Coronavirus, geht aber teilweise weiter als die Schweiz

GÜNTHER MEIER, VADUZ

In Liechtenstein scheint sich die Corona-Situation zu stabilisieren. Seit über einer Woche sind nur noch einzelne Covid-19-Fälle hinzugekommen. Am Wochenende ist die Zahl der Infizierten mit 81 Personen angegeben worden. Mehr als zwei Drittel gelten als geheilt. Bisher gab es nur ein Todesopfer zu beklagen – eine betagte Frau in einem Altersheim. Aufgrund dieser Ausgangslage und in Anlehnung an die Schweiz hat die Regierung entschieden, ab dem 27. April verschiedene Lockerungen vorzunehmen.

Zwar unterstreichen die Behörden, die Lockerungen bedeuteten noch nicht, dass die Gefahr gebannt sei. Dennoch können Spitäler und ambulante medizinische Praxen den derzeit auf Notfälle beschränkten Betrieb wiederaufnehmen. Auch Coiffeurgeschäften, Massagepraxen und Kosmetikstudios wird die Öffnung erlaubt, sofern der Situation angepasste Schutzkonzepte angewendet werden, die

von den Branchenverbänden nach Vorgaben des Amtes für Gesundheit zu erarbeiten sind.

Im Unterschied zur Schweiz stehen ab dem 27. April wieder alle Verkaufsläden und Märkte ohne Sortimentsbeschränkungen für die Kunden zur Verfügung. «Es wäre schwer zu rechtfertigen», erklärte Wirtschaftsminister Daniel Risch, «wenn Fachgeschäfte geschlossen bleiben, während Lebensmittelhändler dieselben Waren verkaufen dürfen.» Zu beachten gilt es auch in diesem Sektor die Vorschriften zu Personendistanz und Hygiene. Wenn die Distanz zwischen Menschen nicht gewährleistet werden kann, ist eine Maskenpflicht möglich.

Noch keine Lockerung der Einschränkungen hat die Regierung bei Unterhaltungs- und Freizeitbetrieben wie Museen, Kinos oder Bibliotheken beschlossen. Ebenso bleiben Gastronomiebetriebe sowie Sport- und Fitnesszentren vorläufig zu. Vor Mitte Mai, wenn die Schulen etappenweise vom Home-Learning in

den Normalbetrieb übergeführt werden, kann die Gastronomie kaum mit einer Öffnung der Lokale rechnen. Zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen dienen die zwei Massnahmenpakete, die durch die Regierung vorbereitet und vom Parlament in Sondersitzungen beschlossen wurden.

Insgesamt stellte die Regierung Geldmittel von 100 Millionen Franken zur Verfügung, wovon 25 Millionen zur Vergabe von liquiditätssichernden Krediten an Unternehmen durch die liechtensteinische Landesbank, 50 Millionen für die Finanzierung von Kurzarbeit durch die Arbeitslosenversicherung sowie 25 Millionen für die allgemeine Wirtschaftsförderung bestimmt sind. Die Gemeinden unterstützen das staatliche Finanzpaket mit zusätzlichen 20 Millionen Franken. Ob diese Mittel ausreichen werden, ist unsicher. Wirtschaftsminister Daniel Risch geht davon aus, dass zur Unterstützung der Wirtschaft noch mehr staatliche Finanzen benötigt werden. – Als obers-

tes Ziel der Unterstützungsmassnahmen nennt die Regierung kurzfristig die schnelle und unbürokratische Hilfe für Unternehmen, um langfristig die Arbeitsplätze zu sichern. Dass dies notwendig ist, wird in der Öffentlichkeit nicht bestritten, doch werden Bedenken geäussert, ob sich der Staat die Hilfeleistungen in diesem Mass leisten kann. Zu diesen Vorbehalten gibt Regierungschef Adrian Hasler Entwarnung: «Wir haben in der letzten Legislaturperiode den Staatshaushalt saniert und mit dem Aufbau der Reserven eine ausgezeichnete Grundlage geschaffen.»

Von den gesamthaft etwa 4800 Unternehmen haben bis Ende vergangener Woche bereits 880 Betriebe einen Antrag auf Kurzarbeit gestellt. Wie «Wirtschaftsregional» laut Auskunft des Wirtschaftsministeriums meldete, sind Unterstützungsanträge von 850 Einzel- und Kleinunternehmen eingegangen, während die liechtensteinische Landesbank 226 Anträge für Überbrückungskredite registrierte. Die Nachfrage nach den verschiede-

nen Instrumenten der beiden Massnahmenpakete zeige, erklärte Regierungschef Hasler, dass die Regierung mit den staatlichen Hilfeleistungen auf dem richtigen Weg sei. Allerdings sei es nicht möglich, für jeden Einzelfall eine massgeschneiderte Lösung anzubieten.

Die Regierung ist jedoch bestrebt, möglichst niemanden durch den Hilf-Raster fallen zu lassen. Eine noch zu schliessende Lücke entdeckte der liechtensteinische Arbeitnehmerverband (LANV). Gesetzlich nicht eindeutig geregelt sei das Problem erwerbstätiger Eltern, die wegen der Schulschliessung und der Betreuung der Kinder nicht mehr voll arbeiten könnten. Der LANV fordert deshalb mit einer Petition an das Parlament, dass Fehlstunden arbeitstätiger Eltern ebenfalls als Kurzarbeit angemeldet werden können. Andernfalls könnte sich der LANV auch eine Lohnfortzahlung analog zur Kurzarbeit vorstellen, die gemeinsam vom Staat, Arbeitgebern und den Arbeitnehmern getragen würde.