

# Rechtsstaatlichkeit in Krisensituationen

Felix Uhlmann

62. DACH-Tagung vom 19. – 21. Mai 2022

Krakau, 20. Mai 2022



**Universität  
Zürich** <sup>UZH</sup>

# I. Einleitung



# I. Einleitung

## *Inhaltsübersicht*

- I. Einleitung
- II. Recht in Krisensituationen (Notrecht)
- III. Voraussetzungen und Anwendungsbereich
  1. Voraussetzungen
  2. Zuständigkeit
  3. Möglichkeiten und Grenzen
  4. Kontrolle und Überführung
- IV. Notrecht im Spiegel der Staatsgewalten
  1. Krisen als Zeiten der Exekutive
  2. Parlament
  3. Volksrechte
  4. Gerichte
  5. Bund und Kantone (Föderalismus)
- V. Schlussbemerkungen

## II. Recht in Krisensituationen (Notrecht)

### *Begriffsbestimmung*

#### **Recht in Krisensituationen (Notrecht)**

Als Recht in Krisensituationen (Notrecht) können alle Normen bezeichnet werden, welche (ex ante) den Krisenfall regeln. In einem weiteren Sinn gehört zum Notrecht auch der Normenbestand, der erst in der Krise zur Bewältigung der Krise erlassen wird.

# III. Voraussetzungen und Anwendungsbereich

## *Überblick*

### **Grundfragen des Notrechts**

1. Was löst den Krisenfall aus?
2. Wer bestimmt, dass der Krisenfall eingetreten ist?
3. Was darf in der Krise getan werden?
4. Wer kontrolliert und wie endet der Krisenfall?

# III. Voraussetzungen und Anwendungsbereich

## 1. Voraussetzungen

101

### **Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft**

vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2020)

#### **Art. 185**      Äussere und innere Sicherheit

<sup>1</sup> Der Bundesrat trifft Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz.

<sup>2</sup> Er trifft Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit.

<sup>3</sup> Er kann, unmittelbar gestützt auf diesen Artikel, Verordnungen und Verfügungen erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen. Solche Verordnungen sind zu befristen.

<sup>4</sup> In dringlichen Fällen kann er Truppen aufbieten. Bietet er mehr als 4000 Angehörige der Armee für den Aktivdienst auf oder dauert dieser Einsatz voraussichtlich länger als drei Wochen, so ist unverzüglich die Bundesversammlung einzuberufen.

# III. Voraussetzungen und Anwendungsbereich

## 1. Voraussetzungen

<sup>3</sup> Er kann, unmittelbar gestützt auf diesen Artikel, Verordnungen und Verfügungen erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen. Solche Verordnungen sind zu befristen.

**1. Sonderfall der polizeilichen Generalklausel**  
Auch Wirtschaftskrise? Klimakrise?

# III. Voraussetzungen und Anwendungsbereich

## 1. Voraussetzungen





# III. Voraussetzungen und Anwendungsbereich

## 1. Voraussetzungen

### **Herausgabe der Daten an die USA rechtmässig**

Die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finma) hat 2009 mit der Herausgabe der Kontendaten von 255 amerikanischen UBS-Kunden an die USA rechtmässig gehandelt. Laut Bundesgericht handelte sie mit Zustimmung des Bundesrates zur Abwehr eines drohenden volkswirtschaftlichen Desasters.



# III. Voraussetzungen und Anwendungsbereich

## 2. Zuständigkeit

### 2. Bundesrat (Selbstermächtigung)

<sup>3</sup> Er kann, unmittelbar gestützt auf diesen Artikel, Verordnungen und Verfügungen erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen. Solche Verordnungen sind zu befristen.

**1. Sonderfall der polizeilichen Generalklausel**  
Auch Wirtschaftskrise? Klimakrise?

# III. Voraussetzungen und Anwendungsbereich

## 2. Zuständigkeit



# III. Voraussetzungen und Anwendungsbereich

## 3. Möglichkeiten und Grenzen

**2. Bundesrat (Selbstermächtigung)**

**3. Verordnungen und Verfügungen (alles?)**  
Was ist das Verhältnis zum bestehenden Recht?

<sup>3</sup> Er kann, unmittelbar gestützt auf diesen Artikel, Verordnungen und Verfügungen erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen. Solche Verordnungen sind zu befristen.

**1. Sonderfall der polizeilichen Generalklausel**  
Auch Wirtschaftskrise? Klimakrise?

# III. Voraussetzungen und Anwendungsbereich

## 3. Möglichkeiten und Grenzen



# III. Voraussetzungen und Anwendungsbereich

## 3. Möglichkeiten und Grenzen



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

AS 2020  
[www.bundesrecht.admin.ch](http://www.bundesrecht.admin.ch)  
Massgebend ist die signierte  
elektronische Fassung



### **Verordnung über den Stillstand der Fristen in Zivil- und Verwaltungsverfahren zur Aufrechterhaltung der Justiz im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19)**

vom 20. März 2020

#### **Art. 1** Stillstand der Fristen

<sup>1</sup> Soweit nach dem anwendbaren Verfahrensrecht des Bundes oder des Kantons gesetzliche oder von den Behörden oder Gerichten angeordnete Fristen über die Ostertage stillstehen, beginnt dieser Stillstand mit dem Inkrafttreten dieser Verordnung und dauert bis und mit dem 19. April 2020.

# III. Voraussetzungen und Anwendungsbereich

## 3. Möglichkeiten und Grenzen

### Verordnung über den Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren

161.16

vom 20. März 2020 (Stand am 21. März 2020)

**Contra constitutionem?**

#### **Art. 1** Stillstand der Fristen

<sup>1</sup> Folgende gesetzlichen Fristen stehen still:

- a. Frist zur Einreichung von Unterschriftenlisten für eine Volksinitiative nach Artikel 71 BPR;

#### **Art. 3** Verbot von Unterschriftensammlungen

Während des Stillstands der Fristen nach Artikel 1 gilt:

- a. Es dürfen keine Unterschriften gesammelt werden.
- b. Es dürfen keine Unterschriftenlisten zur Verfügung gestellt werden.

# III. Voraussetzungen und Anwendungsbereich

## 3. Möglichkeiten und Grenzen

*Übersetzung aus dem englischen und französischen Originaltext<sup>1</sup>*

**0.101**

### **Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten<sup>2</sup>**

Abgeschlossen in Rom am 4. November 1950

Von der Bundesversammlung genehmigt am 3. Oktober 1974<sup>3</sup>

Schweizerische Ratifikationsurkunde hinterlegt am 28. November 1974

In Kraft getreten für die Schweiz am 28. November 1974

#### **Art. 15** Abweichen im Notstandsfall

(1) Wird das Leben der Nation durch Krieg oder einen anderen öffentlichen Notstand bedroht, so kann jede Hohe Vertragspartei Massnahmen treffen, die von den in dieser Konvention vorgesehenen Verpflichtungen abweichen, jedoch nur, soweit es die Lage unbedingt erfordert und wenn die Massnahmen nicht im Widerspruch zu den sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen der Vertragspartei stehen.

(2) Aufgrund des Absatzes 1 darf von Artikel 2 nur bei Todesfällen infolge rechtmässiger Kriegshandlungen und von Artikel 3, Artikel 4 (Absatz 1) und Artikel 7 in keinem Fall abgewichen werden.



# III. Voraussetzungen und Anwendungsbereich

## 4. Kontrolle und Überführung

**2. Bundesrat (Selbstermächtigung)**

**3. Verordnungen und Verfügungen (alles)**  
Was ist das Verhältnis zum bestehenden Recht?

<sup>3</sup> Er kann, unmittelbar gestützt auf diesen Artikel, Verordnungen und Verfügungen erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen. Solche Verordnungen sind zu befristen.

**4. Befristung (sonst nichts?)**

**1. Sonderfall der polizeilichen Generalklausel**  
Auch Wirtschaftskrise? Klimakrise?

# III. Voraussetzungen und Anwendungsbereich

---

## 4. Kontrolle und Überführung

---

**Regierungs- und  
Verwaltungsorganisationsgesetz  
(RVOG)**

**172.010**

vom 21. März 1997 (Stand am 2. Dezember 2019)

---

# III. Voraussetzungen und Anwendungsbereich

## 4. Kontrolle und Überführung

**Art. 7d<sup>18</sup>** Verordnungen zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit

<sup>1</sup> Der Bundesrat kann, unmittelbar gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung, eine Verordnung erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.

<sup>2</sup> Die Verordnung tritt ausser Kraft:

- a. sechs Monate nach ihrem Inkrafttreten, wenn der Bundesrat bis dahin der Bundesversammlung keinen Entwurf unterbreitet:
  1. einer gesetzlichen Grundlage für den Inhalt der Verordnung, oder
  2. einer Verordnung der Bundesversammlung gemäss Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe c der Bundesverfassung, welche die Verordnung des Bundesrates ersetzt;
- b. nach der Ablehnung des Entwurfes durch die Bundesversammlung; oder
- c. wenn die gesetzliche Grundlage oder die sie ersetzende Verordnung der Bundesversammlung in Kraft tritt.

<sup>3</sup> Eine Verordnung der Bundesversammlung nach Absatz 2 Buchstabe a Ziffer 2 tritt spätestens drei Jahre nach ihrem Inkrafttreten ausser Kraft.

# III. Voraussetzungen und Anwendungsbereich

## 4. Kontrolle und Überführung

### **Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG)**

611.0

vom 7. Oktober 2005 (Stand am 1. Januar 2022)

#### **Art. 28<sup>31</sup>**      Dringlichkeit

<sup>1</sup> Erträgt die Ausführung eines Vorhabens keinen Aufschub, so kann der Bundesrat die Ermächtigung zur Inangriffnahme oder Fortsetzung des Vorhabens schon vor der Bewilligung des erforderlichen Verpflichtungskredites erteilen. Er holt vorgängig die **Zustimmung der Finanzdelegation** der eidgenössischen Räte (Finanzdelegation) ein.

- **Keine unmittelbare Mitwirkung des Parlaments (ausser Ausgaben)**
- **Keine Sonderbestimmungen für Gerichte**

# IV. Notrecht im Spiegel der Staatsgewalten

## 1. Krisen als Zeiten der Exekutive



**Exekutive ist handlungsfähig, Defizite bei Legitimation (weniger Meinungen vertreten) und Transparenz (Bundesratsverhandlungen geheim)**

# IV. Notrecht im Spiegel der Staatsgewalten

## 1. Krisen als Zeiten der Exekutive

### **Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage)**

818.101.26

vom 23. Juni 2021 (Stand am 31. Januar 2022)

### **2. Abschnitt: Massnahmen gegenüber Personen**

#### **Art. 4** Grundsatz

Jede Person beachtet die Empfehlungen des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) zu Hygiene und Verhalten in der Covid-19-Epidemie<sup>8</sup>.

# IV. Notrecht im Spiegel der Staatsgewalten

## 2. Parlament



**Selbstauflösung – und keine Erfahrungen im Umgang mit Krisen von längerer Dauer**

# IV. Notrecht im Spiegel der Staatsgewalten

## 2. Parlament



**Mangel an krisentauglichem Organisationsrecht**  
(Gesundheitsdirektion ZH wollte Parlamentsdebatte untersagen)



# IV. Notrecht im Spiegel der Staatsgewalten

## 3. Volksrechte



# IV. Notrecht im Spiegel der Staatsgewalten

## 4. Gerichte



# IV. Notrecht im Spiegel der Staatsgewalten

## 4. Gerichte

### **BGE 147 I 333 ff.**

"L'absence totale de voies de droit en la cause, comme le prévoit l'art. 11 al. 3 de l'Ordonnance COVID dans le secteur de la culture, est susceptible de violer le droit d'accès au juge garanti à l'art. 29a Cst., à supposer que la cause tombe sous le coup de cette disposition [...]"

Il résulte de ce qui précède que l'art. 11 al. 3 de l'Ordonnance COVID dans le secteur de la culture viole l'art. 29a Cst. en tant qu'il exclut tout recours contre les décisions prises en exécution de l'ordonnance précitée [...]"

# IV. Notrecht im Spiegel der Staatsgewalten

## 4. Gerichte

Verwaltungsgericht  
des Kantons Zürich

3. Abteilung



AN.2021.00003

vom 29. April 2021

**5.3.3.8** Zusammenfassend erweist sich ein gänzlich Verbot von Kundgebungen mit mehr als 15 Teilnehmenden vor dem Hintergrund des massgeblichen Wissensstands zur Übertragung von Covid-19 und der Möglichkeit, eine Bewilligung mit gesundheitspolizeilich motivierten Auflagen zu versehen, nicht als erforderlich und mithin als unverhältnismässig.

# IV. Notrecht im Spiegel der Staatsgewalten

## 5. Bund und Kantone



**Bundesgesetz  
über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten  
des Menschen  
(Epidemiengesetz, EpG)**

**818.101**

vom 28. September 2012 (Stand am 1. Juli 2022)

# IV. Notrecht im Spiegel der Staatsgewalten

## 5. Bund und Kantone

### Art. 6 **Besondere Lage**

<sup>1</sup> Eine besondere Lage liegt vor, wenn:

- a. die ordentlichen Vollzugsorgane nicht in der Lage sind, den Ausbruch und die Verbreitung übertragbarer Krankheiten zu verhüten und zu bekämpfen, und eine der folgenden Gefahren besteht:
  - 1. eine erhöhte Ansteckungs- und Ausbreitungsgefahr,
  - 2. eine besondere Gefährdung der öffentlichen Gesundheit,
  - 3. schwerwiegende Auswirkungen auf die Wirtschaft oder auf andere Lebensbereiche;
- b. die Weltgesundheitsorganisation (WHO) festgestellt hat, dass eine gesundheitliche Notlage von internationaler Tragweite besteht und durch diese in der Schweiz eine Gefährdung der öffentlichen Gesundheit droht.

<sup>2</sup> Der Bundesrat kann nach Anhörung der Kantone folgende Massnahmen anordnen:

- a. Massnahmen gegenüber einzelnen Personen;
- b. Massnahmen gegenüber der Bevölkerung;
- c. Ärztinnen, Ärzte und weitere Gesundheitsfachpersonen verpflichten, bei der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten mitzuwirken;
- d. Impfungen bei gefährdeten Bevölkerungsgruppen, bei besonders exponierten Personen und bei Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären.

<sup>3</sup> Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) koordiniert die Massnahmen des Bundes.

# V. Schlussbemerkungen

