



Geisterstimmung. Die Bilder zu diesem Beitrag wurden am 18. März mit einer Wärmebildkamera in Paris aufgenommen, am Tag 1 des Lockdowns in Frankreich. Antoine d'Agata/Magnum Photos/Keystone

«Am Anfang dieser Pandemie steht ein autoritärer Staat, der Kritik unterdrückte»

Staatsrechtler Daniel Moeckli sorgt sich in Zeiten des durchaus nötigen Krisenmodus um den Erhalt der Freiheitsrechte. Doch er sieht genau in diesem Zwiespalt auch eine grosse Chance.

Ein Interview von [Carlos Hanimann](#), 24.03.2020

Und plötzlich war da diese unangenehme Stille, nicht lange, vielleicht zwei Sekunden, in denen niemand so recht wusste, wie man aus ihr herausfin-

den könnte. Bundesratssprecher André Simonazzi schaute in die Runde, dann beendete er das betretene Schweigen und sagte halb im Scherz: «Wer will? ...Niemand will diese Frage beantworten.»

Das war am 16. März 2020, der Bundesrat hatte die «ausserordentliche Lage» verkündet, und von einem Eckplatz in der hintersten Reihe hatte Gieri Cavelti, der Chefredaktor des «SonntagsBlicks», eine unangenehme Frage gestellt. Es war die letzte an dieser denkwürdigen Pressekonferenz: Die Menschen hätten nicht nur Angst vor dem Virus, sagte der Journalist, sondern auch vor einem Polizeistaat. Wann denn der erste Soldat mit einem Maschinengewehr die Menschen von den öffentlichen Plätzen wegweise?

Die Frage war zugespitzt, eine Provokation. Die Verteidigungsministerin Viola Amherd beschwichtigte sofort: «Ich glaube, das werden Sie nicht erleben.» Die Armee sei nur subsidiär im Einsatz.

Kurz darauf erklärten die Zürcher Polizeikorps, man werde Menschenansammlungen über 15 Personen auflösen, am Freitag, 20. März, verbot der Bundesrat, dass sich mehr als 5 Personen im öffentlichen Raum aufhalten, in mehreren europäischen Staaten gelten mittlerweile Ausgangssperren.

Ausserordentliche Zeiten verlangen nach ausserordentlichen Massnahmen, heisst es derzeit häufig. Die Corona-Krise bringt die Gesundheitssysteme an die Grenze des Zusammenbruchs. Und das Einzige, was diesen Kollaps verhindern kann, ist, die Verbreitung des neuartigen Coronavirus zu verlangsamen.

Mit welchen Massnahmen? Und zu welchem Preis?

In Europa werden Grenzen hochgezogen, der öffentliche Raum entleert sich, die persönlichen Freiheiten werden auf ein Minimum eingeschränkt, in der Schweiz wird der Föderalismus ausgesetzt, das Zusammenkommen der Parlamente untersagt. Europa, das stets stolz auf die Errungenschaften des liberalen Rechtsstaats verweist, hat innert Kürze fast alle Freiheiten aufgegeben. Geschieht das alles mit gutem Grund? Wie lange soll dieser Ausnahmezustand andauern? Ist das überhaupt der richtige Begriff dafür? Und welche Gefahren bestehen, wenn der Exekutive mit einem Schlag so viel mehr Macht zukommt?

Wir fragen den Grundrechtsexperten Daniel Moeckli. Der Staatsrechtler der Universität Zürich befindet sich gerade in einem Forschungssemester im Ausland. Statt bei einem persönlichen Treffen führen wir das Interview in einem Videocall – so wie viele Gespräche in diesen Tagen.

Herr Moeckli, vor zwei Wochen schien die Welt noch in Ordnung ...

... und heute ist alles anders ...

Die Frühlingsession in Bern wurde abgebrochen, im öffentlichen Raum dürfen sich seit dem Wochenende nicht mehr als 5 Personen versammeln, auch private Treffen sind reguliert. Wie blicken Sie als Staatsrechtler und Grundrechtsexperte auf diese Entwicklungen?

Das sind sehr weitgehende Einschränkungen. Aber fast alle Grundrechte dürfen eingeschränkt werden – die absoluten Grundrechte wie das Folterverbot ausgenommen. Der Staat kann in die Grundrechte eingreifen, wenn gewisse Voraussetzungen erfüllt sind. Und das wird auch getan.



Zum Gesprächspartner

Daniel Moeckli (50) ist Professor für Öffentliches Recht mit internationaler und rechtsvergleichender Ausrichtung an der Universität Zürich. Derzeit befindet er sich in einem Forschungssemester an der Universität von Cambridge, Vereinigtes Königreich. Er ist Experte für Grundrechtsfragen und habilitierte zum Thema Ausgrenzung aus dem öffentlichen Raum.

Welche Voraussetzungen?

Es braucht eine gesetzliche Grundlage, ein öffentliches Interesse, und der Eingriff in die Grundrechte muss verhältnismässig sein.

Die Läden geschlossen, das öffentliche Leben stillgelegt, Versammlungen eingeschränkt – ist das verhältnismässig?

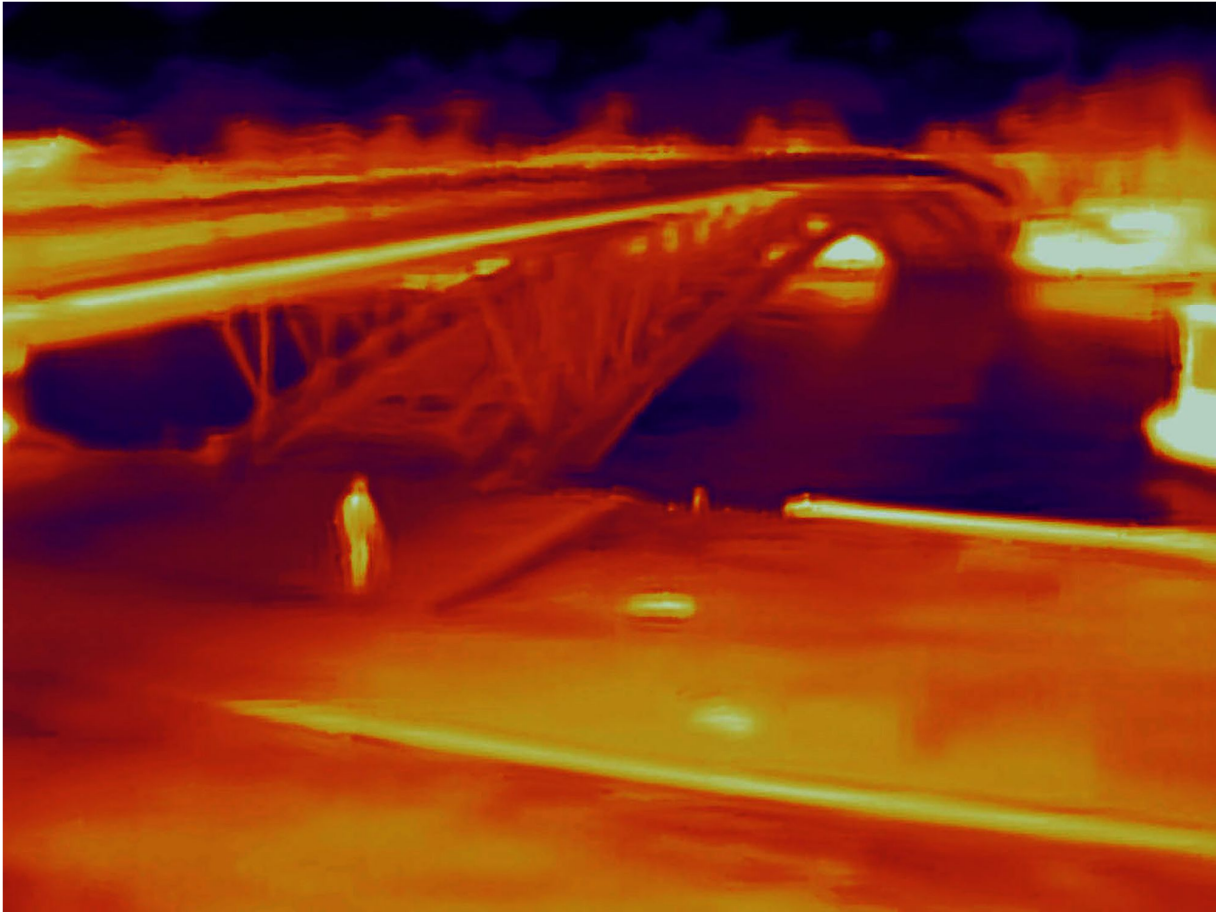
Man kann immer nur im Einzelfall bewerten, ob ein Eingriff grundrechtskonform ist. Im Moment kann man sagen: Ja, es gibt eine gesetzliche Grundlage – die Covid-19-Verordnung 2, die sich wiederum auf das Epidemiengesetz stützt. Über dieses haben wir abgestimmt, die Eingriffe sind also demokratisch legitimiert. Und ja, es gibt ein öffentliches Interesse: den Schutz der Gesundheit. Darf ich eine Klammer aufmachen?

Gerne.

Beim Schutz der Gesundheit geht es ja im Endeffekt ebenfalls um Grundrechte: das Recht auf Leben, das Recht auf körperliche Integrität. Hier kollidieren also verschiedene Grundrechte: Einerseits hat der Staat eine Pflicht, das Recht auf Leben von besonders gefährdeten Personen zu schützen. Andererseits schränkt er dazu die Grundrechte aller massiv ein: die Bewegungsfreiheit, die Versammlungsfreiheit, das Recht auf Privatleben, die Wirtschaftsfreiheit. Ob die Massnahmen nun verhältnismässig sind, ist eine Frage der Abwägung, die nur sehr schwer zu beantworten ist. Die Behörden haben einen grossen Ermessensspielraum.

Wie lässt sich die Verhältnismässigkeit einer Massnahme überprüfen?

Zunächst muss man sich fragen, was sie bringt. Je weniger effizient eine Massnahme ist, desto fraglicher ist ihre Verhältnismässigkeit. Zudem darf die Massnahme nicht über das Erforderliche hinausgehen. Sie sollte gezielt sein, also möglichst wenige Personen treffen. Vor diesem Hintergrund wird die Frage, wie häufig auf das Virus getestet wird, auch aus grundrechtlicher Perspektive interessant. Falls es stimmt, dass man die Epidemie mit mehr Tests effizienter und gezielter bekämpfen könnte, dann wäre es grundrechtlich sehr problematisch, wenn man nicht genügend Tests machen würde oder die dafür notwendigen Kapazitäten nicht rechtzeitig aufgebaut hätte.



Am Pont des Arts. Antoine d'Agata/Magnum Photos/Keystone

In den letzten Tagen war viel von «Notstand», «Notrecht» und «Ausnahmestand» die Rede. Klären Sie uns auf: Sind diese Ausdrücke richtig?

Korrekt wäre: Wir befinden uns in einer «ausserordentlichen Lage gemäss Epidemien-gesetz». Juristisch gesehen kennen wir in der Verfassung keinen Notstand oder Ausnahmestand, und auch das Wort Notrecht kommt darin nicht vor. Aber letztlich sind das Begrifflichkeiten. Mit all diesen Ausdrücken soll beschrieben werden, dass der Bundesrat in bestimmten Situationen aussergewöhnliche Massnahmen ergreifen kann. Die Macht konzentriert sich bei der Exekutive.

Warum sind derart einschneidende Grundrechtseingriffe überhaupt vorgesehen?

Das Spezielle an diesem sogenannten Notrecht ist nicht, dass Grundrechte beschnitten werden. Das geschieht auch im Normalzustand: Die Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden und anderen Randgruppen ist ständig eingeschränkt. Oder denken Sie an Einschränkungen der Demonstrationsfreiheit oder die Verwahrung im Strafvollzug. Das Besondere am Notrecht ist vielmehr, dass der Exekutive sehr weitreichende Befugnisse übertragen werden, weil sie schnell handeln muss. Im Epidemien-gesetz heisst es wörtlich: «die notwendigen Massnahmen».

Weshalb sind Grundrechte überhaupt so wichtig?

Sehr wahrscheinlich hätten wir die Coronakrise so nicht, wenn das Virus zuerst in einem Staat aufgetaucht wäre, der liberal ist und sich an die Grundrechte hält. In einem Staat, in dem es möglich ist, Obrigkeiten zu kritisieren und auf Missstände hinzuweisen.

Wie meinen Sie das?

Wäre den Ärzten in Wuhan nicht verboten worden, die Öffentlichkeit über die neue Krankheit zu informieren, hätte man schneller reagieren können. Am Ursprung dieser Krise steht also auch eine Einschränkung der Informationsfreiheit. Die chinesische Regierung sagte: Fake News. Diese Gefahr sehe ich hierzulande so nicht.

Der niedersächsische Innenminister Boris Pistorius forderte angesichts kursierender Falschmeldungen: «Es muss verboten werden, öffentlich unwahre Behauptungen [über] die Versorgungslage der Bevölkerung, die medizinische Versorgung oder Ursache, Ansteckungswege, Diagnose und Therapie von Covid-19 zu verbreiten.»

Das ist natürlich sehr problematisch. Man verhindert die Ausbreitung des Virus nicht, indem man gewisse Meinungsäußerungen verbietet. Es ist zurzeit ja sehr schwierig, mit absoluter Bestimmtheit zu sagen, was richtig ist und was nicht. Ich finde es darum sehr gefährlich, wenn wie in China gewisse Äusserungen untersagt werden. Die Medienfreiheit, die Wissenschaftsfreiheit, die Meinungsäußerungsfreiheit – das sind zentrale Grundrechte. Diese Pandemie ist nicht zuletzt auf eine Menschenrechtsverletzung zurückzuführen: Den Ärzten wurde verboten, die Öffentlichkeit zu informieren.

Das Beispiel des niedersächsischen Innenministers ist nicht das einzige. In Österreich hat ein Mobilfunkanbieter die Bewegungsprofile aller Nutzer an die Regierung weitergegeben. Sind das Indizien, dass die Freiheitsrechte über den Haufen geworfen werden?

Die Gefahr besteht auf Dauer. Es kann sein, dass Private irgendwann anfangen, sich als Polizisten aufzuspielen, dass die Leute mit der Zeit autoritätsgläubiger werden. Aber im Moment bin ich überzeugt, dass das Ausreisser sind. Es gibt immer solche, die es gerne ein bisschen autoritärer hätten. Ein anderes Problem beschäftigt mich mehr: die diskriminierende Wirkung der Massnahmen.

An wen denken Sie?

An Geflüchtete zum Beispiel. Wir sagen: Alle müssen sich jetzt einschränken, die ganze Bevölkerung ist betroffen. Aber einige trifft es mehr als andere. In London beispielsweise fahren jetzt nur noch jene U-Bahn, die sich kein Taxi leisten können. Wer in der Reinigung arbeitet, im Transportwesen oder im Gesundheitswesen, kann kein Homeoffice machen wie wir Privilegierten. Die Auswirkungen sind härter für jene Gruppen, die sowieso schon benachteiligt sind. Das ist ein grosses menschenrechtliches Problem.

In der Öffentlichkeit scheint man mit einer Mischung aus Bewunderung und Gruseln nach China zu blicken, wo der Staat hart und autoritär vorgeht und die Menschen in Wuhan faktisch einsperrte.

Ich finde das auf keine Art und Weise bewundernswert. Am Anfang dieser Krise steht ein autoritärer Staat, der Kritik unterdrückte. Es ist also scheinheilig und absurd, wenn sich China jetzt als Vorreiter gibt in der Bekämpfung der Pandemie. Es gibt nichts zu bewundern. Es ist nicht verhältnismässig, kurzerhand Millionen von Menschen über Wochen und Monate einzupferchen. Das ist keine menschenwürdige Behandlung. Darum ist es richtig, dass in europäischen Ländern versucht wird, gezielte Massnahmen zu ergreifen, dass Schritt für Schritt vorgegangen wird. Wir müssen die Krise so bewältigen, dass wir dabei unsere Menschenwürde nicht verlieren.

Wann befand sich die Schweiz zuletzt in einer solchen Situation?

In so einem Umfang hat der Bundesrat zuletzt im Zweiten Weltkrieg die Kompetenzen an sich gerissen. Von 1939 bis 1952 gab es in der Schweiz das

Vollmachtenregime. Das Parlament ermächtigte den Bundesrat damals, per Dekret zu regieren. Volksrechte und Parlament wurden ausgeschaltet.

Die Session der eidgenössischen Räte wurde abgebrochen, auch kantonale Parlamente haben ihre Sitzungen abgesagt. Ist die Legislative ausgeschaltet?

Nein. Die heutige Situation ist nicht mit dem Zweiten Weltkrieg zu vergleichen. Die heutige Grundlage ist das Epidemien-gesetz. Das Parlament ist also nicht ausgeschaltet. Es kann sich nur aus rein praktischen Gründen nicht treffen. Es wird sich Wege und Mittel einfallen lassen müssen.



In der Metro. Antoine d'Agata/Magnum Photos/Keystone

Wie lange bleibt der Bundesrat so mächtig?

Die Massnahmen sollen vorübergehend sein, die Covid-19-Verordnung ist auf sechs Monate beschränkt.

Und dann kehren wir zurück in die Normalität?

Das ist die Idee. Aber in der Rechtswissenschaft ist genau das der grosse Diskussionspunkt: Wie lässt sich der sogenannte Ausnahmezustand befristet? Die Bevölkerung findet es allgemein richtig und gut, dass der Bundesrat resolut handeln darf. Ausserordentliche Zeiten erfordern ausserordentliche Massnahmen. Aber diese müssen zeitlich eng begrenzt sein. Im Zweiten Weltkrieg dauerte das Vollmachtenregime letztlich dreizehn Jahre, weit über das Kriegsende hinaus. Der Bundesrat wollte seine Kompetenzen nicht mehr abgeben. Im Kampf gegen den Terrorismus sieht man dieses Muster auch: Da werden sogenannte Ausnahmezustände deklariert, die nicht mehr enden.

Die Exekutive gewinnt ihre neue Macht lieb?

Das ist genau das Problem von «Notrecht»: Es besteht die Gefahr der Perpetuierung. Die Exekutive will ihre Kompetenzen nicht mehr abgeben, weil

sie sehr angenehm sind. Wobei ich in diesem Fall die Gefahr, dass der Bundesrat seine Kompetenzen nicht mehr abgeben wird, für gering halte, weil sich bei der Bekämpfung des Virus relativ klar absehen lässt, wann sich das Risiko wieder verringert.

Es könnte auch sein, dass die Krise nicht in Wochen, sondern erst in vielen Monaten oder gar erst in zwei Jahren ausgestanden sein könnte. Dann wird aus dem temporären ein ständiger Ausnahmezustand.

Die Gefahr des Missbrauchs des Ausnahmezustands besteht schon viel kurzfristiger. Schauen Sie nach China: Dort wird die Bekämpfung der Krankheit als Deckmantel benutzt, um etwa politische Opposition zu unterdrücken. Darum sind die Grundrechte so wichtig. Die Bevölkerung muss sich selber ein Bild machen können: Wie entwickeln sich die Zahlen? Was hat die Wissenschaft mittlerweile herausgefunden? Welche neuen Mittel gibt es? Es ist zentral, dass die Grundrechte, die eine kritische, demokratische Kontrolle sicherstellen, nicht beschnitten werden: die Medienfreiheit, die Wissenschaftsfreiheit, die Meinungsäusserungsfreiheit. Sie sind elementar, damit der Ausnahmezustand nicht missbraucht wird. Kann ich noch etwas hinzufügen?

Klar.

Wir haben jetzt über die Gefahren des Ausnahmezustands geredet. Aber ich sehe auch Chancen: dass vielleicht das Bewusstsein für die Bedeutung der Bewegungs- und Versammlungsfreiheit steigt – gerade in der Schweiz, wo diese Freiheiten häufig als Selbstverständlichkeit angesehen werden, obwohl sie das für viele Menschen nicht sind. Vielleicht, wenn wir dann in einem halben Jahr erstmals wieder gemeinsam in einer grösseren Gruppe zusammenkommen, sind wir uns etwas bewusster, was das bedeutet: Freiheitsrechte.