§ ZfR
Zentrum für Rechtsetzungslehre
Universität Zürich

9. September 2020

Notrecht in der Corona-Krise

19. Jahrestagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre

Mitwirkende

Prof. Dr. Bernhard Waldmann
Prof. Dr. Felix Uhlmann
Prof. Dr. Stefan Höfler
Mike Schüpbach
Marion Stauffer
Franziska Gschwend
Prof. Dr. August Mächler
Dr. Markus Nussbaumer
Dr. Miriam Sahlfeld

Inhalt

Begrüssung und Einführung Seite 5

Referate im Plenum

Staatsrechtliche Herausforderungen Seite 9

Verwaltungsrechtliche Herausforderungen Seite 27

Legistische Herausforderungen Seite 45

Workshops

Workshop A Erfahrungsbericht aus dem Gesundheitsbereich Seite 59

Workshop B Erfahrungsbericht aus dem Bildungsbereich Seite 87

Workshop C Erfahrungsbericht aus dem Polizeibereich Seite 109

Workshop D Erfahrungsbericht aus der Rechtsetzungsbegleitung Seite 121

9. September 2020

Begrüssung und Einführung

Prof. Dr. Felix Uhlmann

Universität Zürich

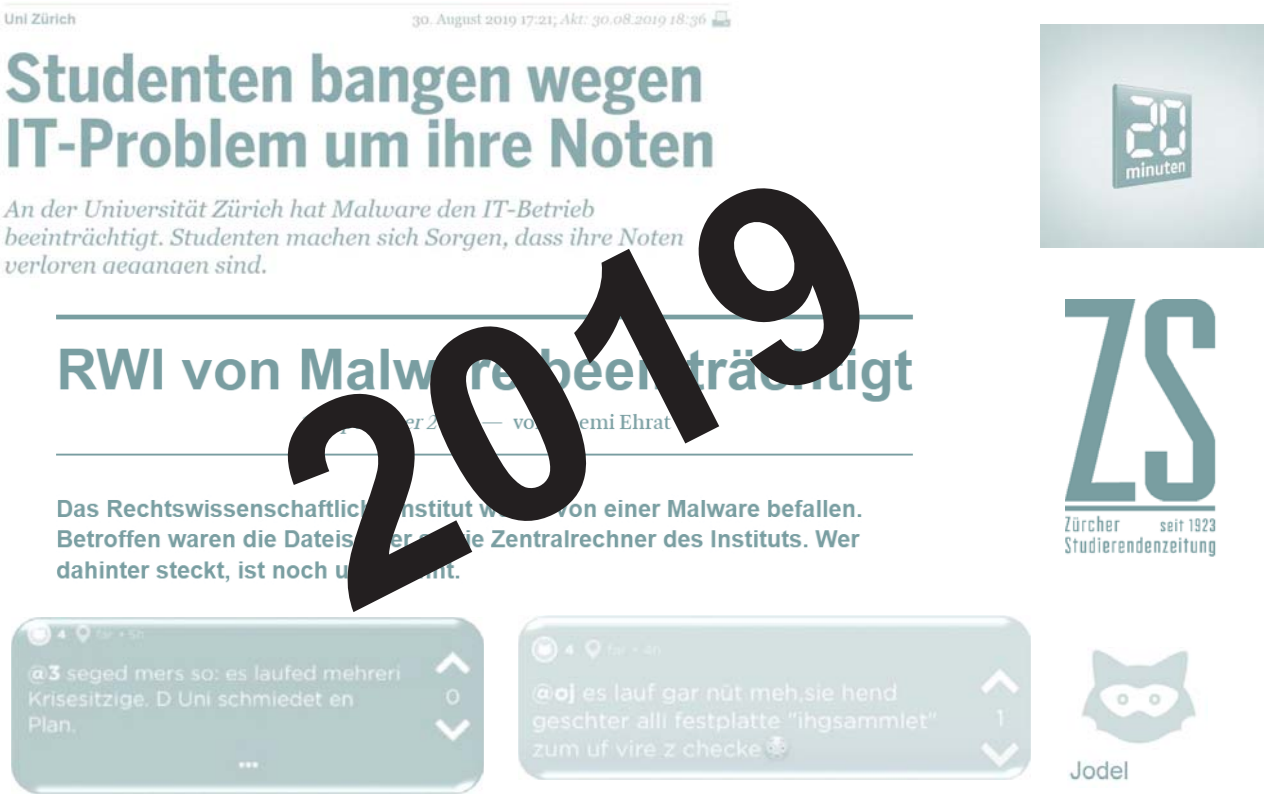
Notrecht in der Corona-Krise

Begrüssung und Einführung

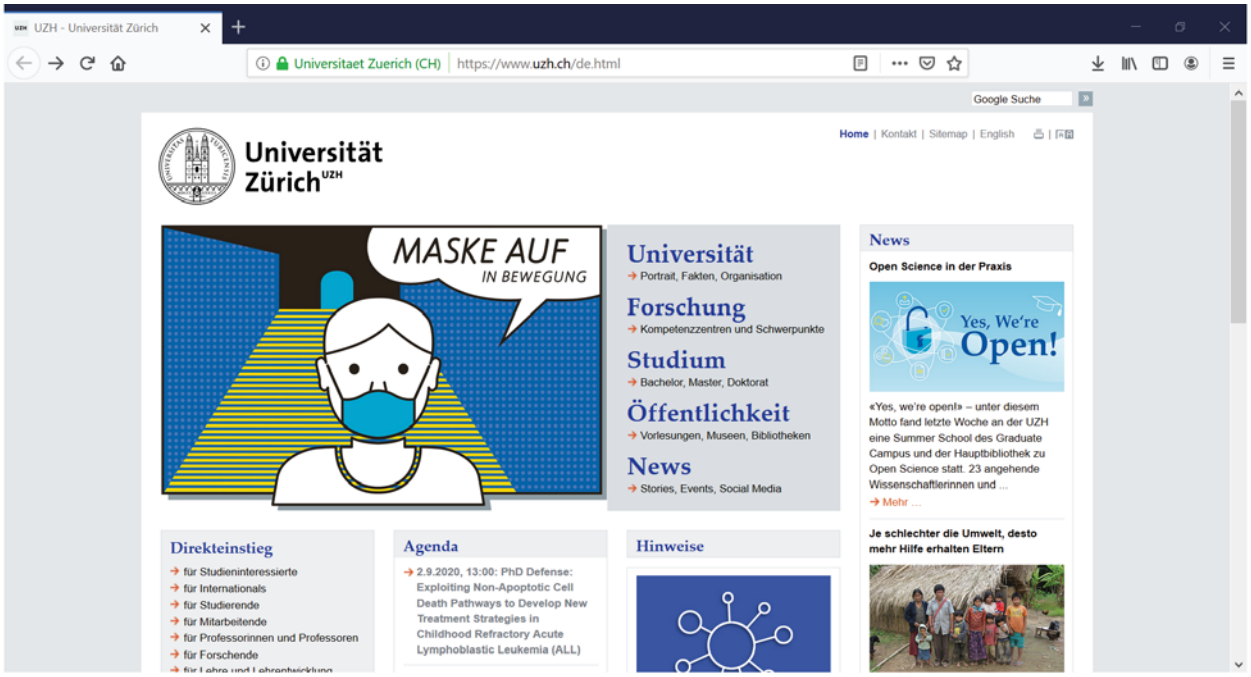
Prof. Dr. Felix Uhlmann

9. September 2020

Einleitende Bemerkungen



Einleitende Bemerkungen



9. September 2020

Referat im Plenum

Staatsrechtliche Herausforderungen

Prof. Dr. Bernhard Waldmann

Universität Freiburg

Notrecht in der Corona-Krise

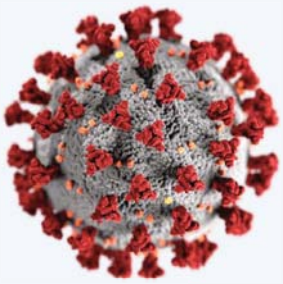
Staatsrechtliche Herausforderungen

Zentrum für Rechtsetzungslehre
Jahrestagung 2020
Universität Zürich
9. September 2020

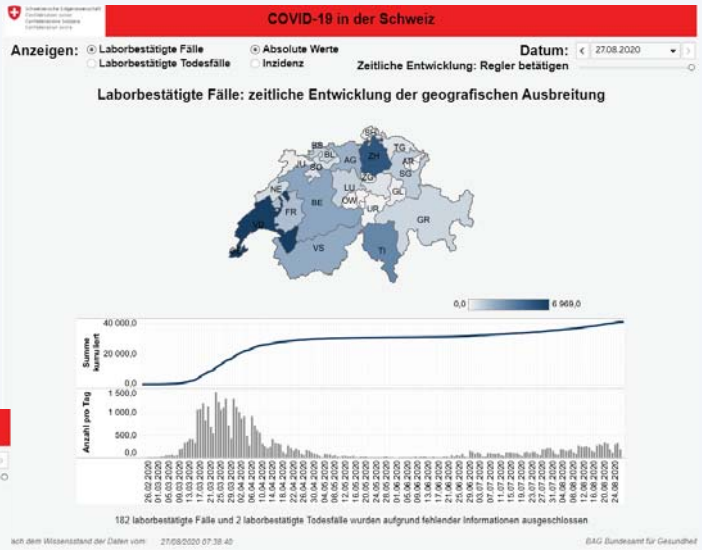
Prof. Dr. Bernhard Waldmann

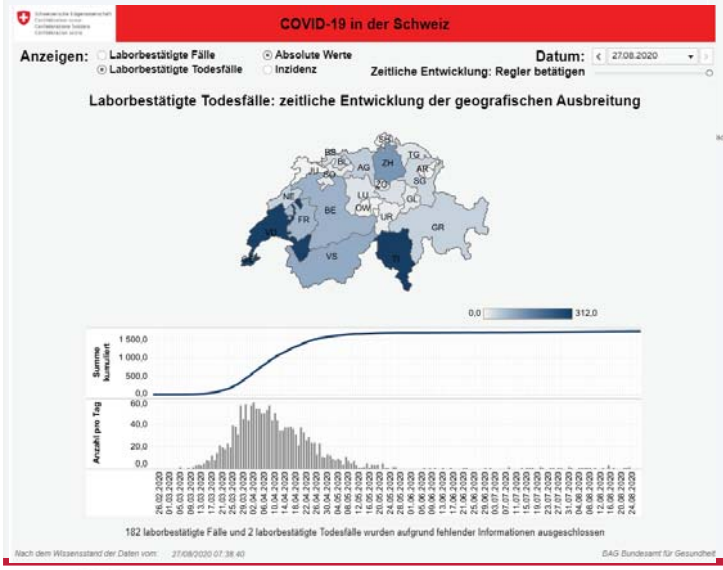
§ 1

EINLEITUNG



Quelle: Wikipedia





Rechtsetzung «Covid-19» (im Bund)

«Primärmassnahmen»	«Sekundärmassnahmen»
Regelungen gemäss Zweck und Gegenstand des EpG - Verhinderung der Verbreitung des Coronavirus - Schutz besonders gefährdeter Personen - Erhalt der medizinischen Kapazitäten zur Bewältigung der Epidemie	Regelungen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem EpG ergeben - finanzielle Unterstützung - kontextgebundene Sonderregelungen

Rechtsetzung «Covid-19» (in den Kantonen)

Vgl. z.B. Kanton Bern:

- **101.2** - Verordnung über Sofortmassnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CKV)
- **101.3** - Verordnung über Massnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise im Gesundheitswesen (CKGV)
- *(Ausser Kraft!)* **101.4** - Verordnung über den Fristenstillstand bei kantonalen und kommunalen Volksbegehren wegen der Coronavirus-Krise
- **101.5** - Verordnung über die Unterstützungsmassnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus (COVID-19) im Kultursektor (CKKV)
- **101.6** - Verordnung über Massnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung (CKKBV)
- **101.7** - Verordnung über Sofortmassnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise im Lotteriebereich (CKLV)

ÜBERSICHT

§ 1 Einleitung

§ 2 Ermächtigungsgrundlagen für rechtsetzende Erlasse in aussergewöhnlichen Situationen

§ 3 Herausforderungen für den Föderalismus

§ 4 Herausforderungen für die Gewaltenteilung

§ 5 Würdigung und Ausblick

§ 2

ERMÄCHTIGUNGSGRUNDLAGEN FÜR RECHTSETZENDE ERLASSE IN AUSSERGEWÖHNLICHEN SITUATIONEN

I. AUSGANGSLAGE

<table>
<tr><th>Bestehende Rechtsgrundlagen</th><th colspan="3">Schaffung neuer Rechtsgrundlagen
Anpassung bestehender Rechtsgrundlagen</th></tr>
<tr><td>«Katastrophenrecht»</td><td rowspan="2">Ordentliche Gesetzgebung
(ev. Anwendung v. Beschleunigungs-mechanismen)</td><td rowspan="2">Allgemeine polizeiliche Generalklausel

Besondere Notrechtsklausel
(z.B. Art. 185 III BV)</td><td rowspan="2">Vollmacht Parlament

Selbst-ermächtigung Regierung</td></tr>
<tr><td>Besondere Regelungen für a.o. Situationen in Sacherlassen</td><td>Gesetzes-vertretende Verordnungen der Regierung gestützt auf spezialg. Ermächtigung</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td>Intrakonst. Notrecht</td><td>Extrakonst. Notrecht</td></tr>
</table>

II. SPEZIALGESETZLICHE GRUNDLAGEN

- **Allgemeine Delegationsnormen in Sacherlassen**

Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG) 412.10

vom 13. Dezember 2002 (Stand am 1. Januar 2019)

5. Abschnitt: Eidgenössische Berufsmaturität

Art. 25

[1] Die eidgenössische Berufsmaturität schafft die Voraussetzungen für ein Studium an einer Fachhochschule.

[2] Die erweiterte Allgemeinbildung nach Artikel 17 Absatz 4 kann auch nach dem Erwerb des eidgenössischen Fähigkeitszeugnisses erworben werden.

[3] Die Kantone sorgen für ein bedarfsgerechtes Angebot an Berufsmaturitätsunterricht.

[4] Der Berufsmaturitätsunterricht an öffentlichen Schulen ist unentgeltlich. Bund und Kantone können private Anbieter unterstützen.

[5] Der Bundesrat regelt die Berufsmaturität.

Verordnung über die Durchführung der kantonalen Prüfungen 2020 der eidgenössischen Berufsmaturität und die Promotion angesichts der Pandemie des Coronavirus (COVID-19-Verordnung kantonale Berufsmaturitätsprüfungen) 412.103.2

vom 29. April 2020 (Stand am 30. April 2020)

Der Schweizerische Bundesrat,
gestützt auf Artikel 25 Absatz 5 des Berufsbildungsgesetzes vom 13. Dezember 2002[1],
verordnet:

Art. 1 Gegenstand, Grundsatz und Zweck

[1] Diese Verordnung regelt die Massnahmen zur Durchführung der kantonalen Prüfungen der eidgenössischen Berufsmaturität im Jahre 2020, die Notenberechnungen und die Promotion in den Berufsmaturitätsbildungsgängen (BM-Bildungsgänge) angesichts der Pandemie des Coronavirus (COVID-19).

[2] Die kantonalen Prüfungen 2020 finden teilweise in Abweichung von den Bestimmungen der Berufsmaturitätsverordnung vom 24. Juni 2009[2] (BMV) und dem Rahmenlehrplan des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) vom 18. Dezember 2012[3] für die Berufsmaturität statt.

- **Besondere Delegationsnormen für Verordnungsrecht in ausserordentlichen Situationen**
  - Art. 6 Abs. 2 EpG (besondere Lage)

[2] 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.

  - Art. 41 Abs. 1+3 EpG (Vorschriften internationaler Personenverkehr); Art. 44 Abs. 2 EpG (Versorgung mit Heilmitteln); Art. 45 EpG (Vorschriften über den Warenverkehr); Art. 77 Abs. 3 EpG (Vollzugsvorschriften für die Kantone)
  - Art. 62 SchKG (Rechtsstillstand bei «Epidemien oder Landesunglück»)
  - Art. 31 Abs. 2 LVG (Vorschriften über lebenswichtige Güter im Fall «einer unmittelbar drohenden oder bereits bestehenden schweren Mangellage»)
  - Art. 6 ZTG («Notlage»/«a.o. Umstände»: Zollerleichterungen, Zollbefreiung)

- Art. 7 EpG?

Art. 7 Ausserordentliche Lage

Wenn es eine ausserordentliche Lage erfordert, kann der Bundesrat für das ganze Land oder für einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen anordnen.

  - Botschaft EpG (BBl 2011 365)
    «deklaratorisch»; Wiederholung von Art. 185 Abs. 3 BV
  - BGE 131 II 670 E. 3.1 (zu Art. 10 aEpG)
    Konkretisierung der polizeilichen Generalklausel
  - Lehre
    - «deklaratorischer Charakter» (BRUNNER/WILHELM/UHLMANN, AJP 2020, S. 693 f.; POLEDNA/TRÜMPLER/WERDER, ZSR Sondernummer 2020, S. 106)
    - «epidemiologische Generalklausel», die Art. 185 Abs. 3 BV vorgeht und durch den Gegenstand/Zweck des EpG abgesteckt wird (BIAGGINI, ZBl 2020, S. 260 ff.)
    - «spezifische gesetzliche (notrechtsähnliche) Ermächtigungsnorm» (STÖCKLI, ZSR Sondernummer 2020, S. 20)
    - «konstituiert … weitreichende und über Art. 185 Abs. 3 BV hinausgehende Massnahmekompetenz» (KLEY, AJP 2020, S. 273)

Art. 7 Ausserordentliche Lage

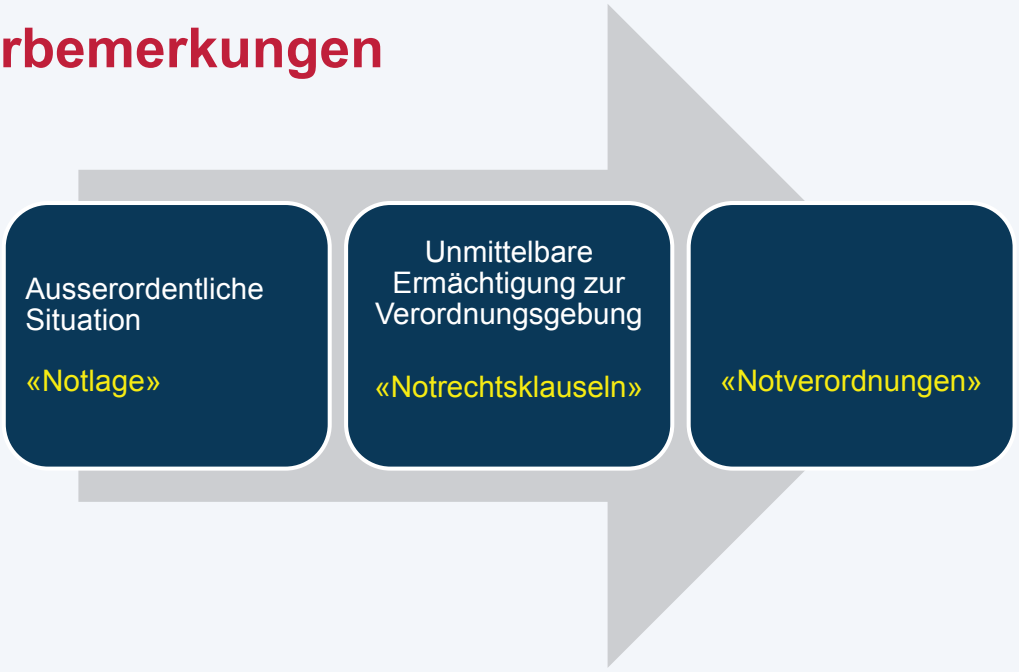
Wenn es eine ausserordentliche Lage erfordert, kann der Bundesrat für das ganze Land oder für einzelne Landesteile die notwendigen Massnahmen anordnen.

gestützt auf das EpG
- gegenüber einzelnen Personen: Art. 30 ff. EpG
- gegenüber der Bevölkerung: Art. 40 EpG
- *a fortiori:* Massnahmen nach Art. 6 Abs. 2 lit. c, d EpG
- Weitere: Art. 41 ff. EpG, Art. 44 ff. EpG

darüber hinausgehende epidemiologische Massnahmen
- **Art. 185 Abs. 3 BV**

III. VERFASSUNGSRECHTLICHE NOTRECHTSERMÄCHTIGUNGEN

1. Vorbemerkungen



2. Art. 185 Abs. 3 BV

Art. 185 Äussere und innere Sicherheit

[3] 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.

- **Wesen und Bedeutung**
  - Anschluss an Art. 102 Ziff. 10 aBV
  - Verhältnis zur polizeilichen Generalklausel
  - Anwendungspraxis und Rechtsprechung
    Covid-19-Verordnungen gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV:
    «Art. 185 Abs. 3 BV ist kaum mehr wiederzuerkennen»
    (BIAGGINI, ZBl 2020, S. 257).

- **Anwendungsvoraussetzungen**
  - Schutzgut:
    «öffentliche Ordnung, innere oder äussere Sicherheit»
  - Sachliche und zeitliche Dringlichkeit:
    bereits eingetretene oder unmittelbar drohende schwere Störung
  - Grundsatz der **Subsidiarität**:
    soweit und solange keine andere Rechtsgrundlage

Prüfung und Entscheid über
Anwendungsvoraussetzungen:
Bundesrat

- **Umfang und Schranken der Verordnungskompetenz**
  - Ermächtigung zum Erlass gesetzesvertretender Verordnungen
  - Bindung an die Verfassung
    - umfassend
    - Ausnahmen?

Verordnung
über den Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren

vom 20. März 2020

  - Bindung an bestehendes Gesetzesrecht?
    - ✓ Verordnungen «*praeter legem*»
    - ? Verordnungen «*contra legem*»?

Verordnung
über die Abfederung der Auswirkungen des Coronavirus im Miet- und Pachtwesen
(COVID-19-Verordnung Miete und Pacht)

vom 27. März 2020

Art. 3 Kündigungsfrist für möblierte Zimmer und Einstellplätze

In Abweichung von Artikel 266*e* OR[3] beträgt die Kündigungsfrist bei der Miete von möblierten Zimmern und von gesondert vermieteten Einstellplätzen oder ähnlichen Einrichtungen 30 Tage.

- **Geltungsdauer**
  - BGE 123 IV 29 E. 3a
    «Sie [die Verordnungen] müssen grundsätzlich zeitlich befristet sein, und bei Andauern der regelungsbedürftigen Situation ist eine ausreichende Grundlage in einem formellen Gesetz zu schaffen.»
  - **Befristung**
    Art. 185 Abs. 3 Satz 2 BV
  - **Überführung in ein Gesetz im formellen Sinn** (Art. 7*d* RVOG)

Art. 7*d*[18] Verordnungen zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit

[1] 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.

[2] 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.

[3] Eine Verordnung der Bundesversammlung nach Absatz 2 Buchstabe a Ziffer 2 tritt spätestens drei Jahre nach ihrem Inkrafttreten ausser Kraft.

3. Kantonale Notrechtsklauseln

- **Anwendungsvoraussetzungen: «Schutzgut»**
  - «öffentliche Ordnung und Sicherheit»: BS, ZH
  - erweitert:
    - «soziale Notstände»: AG, AR, BE, BL, GR, LU, SH, SZ, SO
    - «grosse Not»: TG
  - ohne Präzisierung der Schutzgüter:
    - FR: «bei ernster und unmittelbarer Gefahr»
    - GE: «en cas de catastrophe ou d'autre situation extraordinaire» (ähnlich auch NE): es braucht Feststellung durch Parlament
    - GL: «Notlagen und andere Fälle zeitlicher Dringlichkeiten»
    - JU: «En cas d'urgence»
    - OW und NW: «Not[erlasse]»
    - SG: «unaufschiebbarer Regelungsbedarf»
    - VD: «graves menaces ou autres situations d'exception»

- **Teilweise: Umfang und Schranken des Notverordnungsrechts ausdrücklich präzisiert**
  - § 44 KV-TG

> **§ 44** Notstand
>
> [1] Bei grosser Not oder schwerer Störung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit kann der Regierungsrat von Verfassung und Gesetz abweichen. Er hat dem Grossen Rat darüber unverzüglich Rechenschaft abzulegen.

  - Art. 91 KV-JU

> **Art. 91** [1] En cas d'urgence, le Gouvernement peut édicter des ordonnances et prendre des mesures qui dérogent aux arrêtés, décrets ou lois.

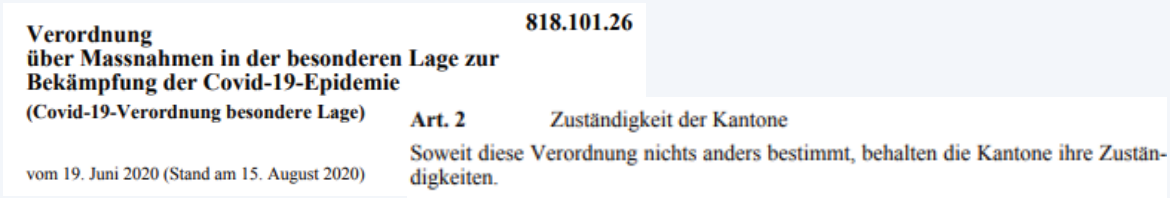
- **Vorlegung der Notverordnungen an Parlament**
  - Zur Genehmigung: AR, BE, BL, BS, FR, GE, GR, NW, OW, SH, SZ, SO, VD (nach Massgabe Gesetz), ZH
  - Zur Kenntnisnahme: VS
- **Befristung**

§ 3

HERAUSFORDERUNGEN FÜR DEN FÖDERALISMUS

I. KOMPETENZ- UND AUFGABENTEILUNG

- **Epidemiologische Regelungen («Primärmassnahmen»)**
  - **Art. 118 Abs. 2 lit. b BV:** verpflichtende, umfassende und nachträglich derogatorische Bundeskompetenz
  - **EpG**
    - Normale Lage: grundsätzlich Kantone
    - Besondere Lage (Art. 6 EpG):
      - Bundeskompetenzen (abschliessend aufgezählt)
      - Kantone, soweit Bundesregelung nicht abschliessend



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

vom 19. Juni 2020 (Stand am 15. August 2020)

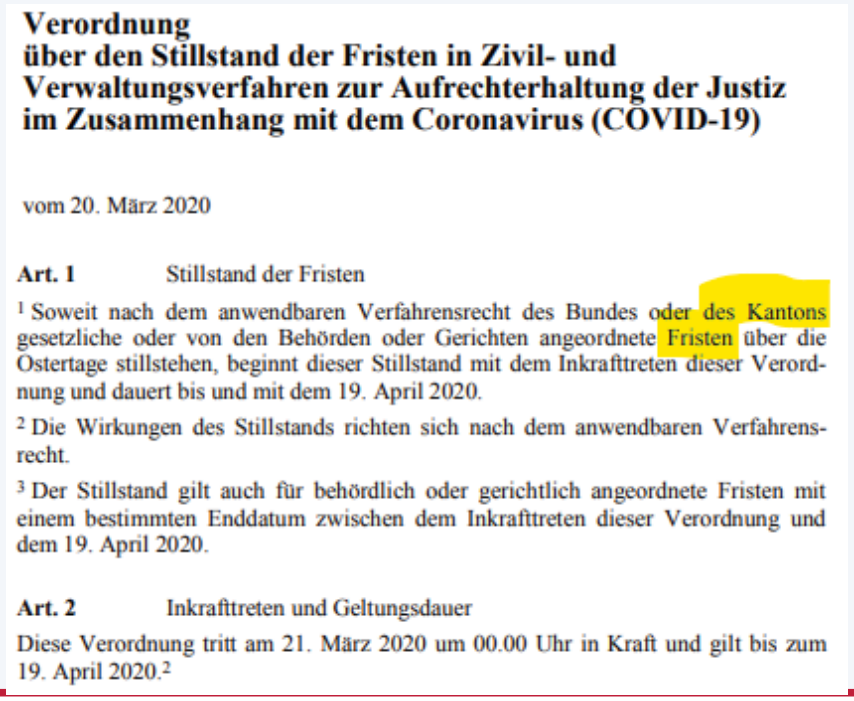
818.101.26

Art. 2 Zuständigkeit der Kantone

Soweit diese Verordnung nichts anders bestimmt, behalten die Kantone ihre Zuständigkeiten.

    - Ausserordentliche Lage (Art. 7 EpG):
      - Bundeskompetenzen über EpG hinaus (kraft Art. 185 III BV)
      - Kantone, soweit Bundesregelung nicht abschliessend

- **Folgeregelungen («Sekundärmassnahmen»)**
  - Delegationsnormen in Spezialgesetzen (Bundeszuständigkeit)
  - Art. 185 Abs. 3 BV



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

[1] 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.

[2] Die Wirkungen des Stillstands richten sich nach dem anwendbaren Verfahrensrecht.

[3] Der Stillstand gilt auch für behördlich oder gerichtlich angeordnete Fristen mit einem bestimmten Enddatum zwischen dem Inkrafttreten dieser Verordnung und dem 19. April 2020.

Art. 2 Inkrafttreten und Geltungsdauer

Diese Verordnung tritt am 21. März 2020 um 00.00 Uhr in Kraft und gilt bis zum 19. April 2020.[2]

II. MITWIRKUNG DER KANTONE

Normale Lage	Besondere Lage	Ausserordentliche Lage
	Art. 6 EpG [2] Der Bundesrat kann nach Anhörung der Kantone	Art. 7 EpG Art. 185 Abs. 3 BV Massnahmen auch ohne Konsultation der Kantone?

Art. 45 BV?

Art. 147 BV?
Vernehmlassungsgesetz (VIG)?

Art. 1 Abs. 3 E-Covid-19-Gesetz:
Einbezug der Kantone
(wenn deren Zuständigkeiten betroffen)

§ 4

HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE GEWALTENTEILUNG

I. AUFTEILUNG DER ORGANKOMPETENZEN

- **Konkurrierende notrechtliche Kompetenzen**

Bundesversammlung
(Art. 173 Abs. 1 lit. c BV)

Art. 173 Weitere Aufgaben und Befugnisse

[1] Die Bundesversammlung hat zudem folgende Aufgaben und Befugnisse:

a. Sie trifft Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz.

b. Sie trifft Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit.

c. Wenn ausserordentliche Umstände es erfordern, kann sie zur Erfüllung der Aufgaben nach den Buchstaben a und b Verordnungen oder einfache Bundesbeschlüsse erlassen.

Bundesrat
(Art. 185 Abs. 3 BV)

Art. 185 Äussere und innere Sicherheit

[1] Der Bundesrat trifft Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz.

[2] Er trifft Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit.

[3] 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.

Scheinkonkurrenz?

II. GEWALTENHEMMUNG

- **Bundesversammlung**
  Oberaufsicht (Art. 169 Abs. 1 BV) – Instrumente:
  - Dringliche Finanzbeschlüsse: vorgängige Zustimmung Finanzdelegation und nachträgliche Genehmigung BVerS (Art. 28, 34 FHG)
  - Nachträgliche Kontrolle und Untersuchungen durch Aufsichtskommissionen (Art. 169 Abs. 2 BV, Art. 26/52 ParlG)
  - Überweisung von Motionen
  - Indirekt:
    - Notverordnung BVerS: Modifikation und Annullation von Notverordnungen des Bundesrats
    - Art. 7d Abs. 2 RVOG

- **Bundesgericht**

§ 5

WÜRDIGUNG UND AUSBLICK

- **Gesamtbetrachtung - Einzelbetrachtung**

- **Anpassungsbedarf am (verfassungs-)rechtlichen Rahmen für die Rechtsetzung in a.o. Situationen?**
  - Anpassung Notrechtsklauseln (insb. Art. 185 Abs. 3 BV)?
  - Anpassungen im EpG (insb. Art. 7 EpG)
  - Stärkung der BVerS beim Erlass von Notrecht
    - Rechtsdelegation zur Prüfung Notverordnungen (vgl. Pa.Iv. 20.418)
    - Anpassungen Art. 7d RVOG (vgl. Pa.Iv. 20.438)
  - Stärkung des Rechtsschutzes
    - Abstrakte Normenkontrolle BGer (vgl. Pa.Iv. 20.430)
  - Stärkung des Parlaments und seiner Organe (vgl. Pa.Iv. 20.437)

ANHANG: QUELLEN (AUSWAHL)

- BELSER/STÖCKLI/WALDMANN, Der schweizerische Föderalismus funktioniert auch im Krisenmodus, Newsletter IFF 2/2020
- BERGAMIN FLORIAN/MAZIDI SIMON, Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen bei der Bekämpfung von Epidemien: Erste Einschätzungen unter besonderer Berücksichtigung der COVID-19-Verordnungen, Newsletter IFF 2/2020
- BERNARD FRÉDÉRIC, La loi su les épidémies à l'épreuve du nouveau coronavirus, Jusletter 30. März 2020
- BERNARD FRÉDÉRIC, Etat de droit et situations extraordinaires, in: Diggelmann et al. (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Droit constitutionnel suisse, Bd. II, Zürich/Basel/Genf, 979 ff.
- BIAGGINI GIOVANNI, «Notrecht» in Zeiten des Coronavirus – Eine Kritik der jüngsten Praxis des Bundesrats zu Art. 185 Abs. 3 BV, ZBl 2020, 239 ff.
- BIAGGINI GIOVANNI, Der coronabedingte Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren – eine Fallstudie zur Tragfähigkeit von Art. 185 Abs. 3 BV, ZBl 2020, 277 ff.
- BINDER ANDREAS/HOFSTETTER DAVID/BILAND JANINA/BOLLMAN CLAUDIA, Der Anwendungsbereich von Art. 6a COVID-19-Verordnung 2, Jusletter 6. April 2020
- BRUNNER FLORIAN/WILHELM MARTIN/UHLMANN FELIX, Das Coronavirus und die Grenzen des Notrechts, Überlegungen zu einer ausserordentlichen ausserodentlichen Lage, AJP 2020, 685 ff.

- BUNDESRAT, Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG) vom 3. Dezember 2010, BBl 2011 311 ff.
- BUNDESRAT, Botschaft zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz) vom 12. August 2020, BBl 2020 6563 ff.
- CARONI ANDREA/SCHMID STEFAN G., Notstand im Bundeshaus, Die Rolle der Bundesversammlung in der (Corona-)Krise, AJP 2020, 710 ff.
- GERBER KASPAR, Wissenschaftliche Evidenz und Corona-Massnahmen des Bundes, Jusletter 14. April 2020
- GERBER KASPAR, Rechtsschutz bei Massnahmen des Bundesrats zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie, sui-generis.ch/134
- HÖFLER STEFAN, Notrecht als Krisenkommunikation? Redaktionelle Fallgruben der COVID-19-Verordnung 2, AJP 2020, 702 ff.
- HUSMANN MARKUS, Zum Handlungsspielraum der Kantone bei ausserordentlichen Umständen – Kantonale Kompetenzen bei Dringlichkeit und Not, in: Waldmann et al. (Hrsg.), Föderalismus 2.0 – Denkanstösse und Ausblicke, Bern 2011, 247 ff.
- KETTIGER DANIEL, Gerichtsverhandlungen, Anhörungen und Einvernahmen mittels Videokonferenz, Kritische Anmerkungen zur COVID-19-Verordnung Justiz und Verfahrensrecht, Jusletter 4. Mai 2020
- KLEY ANDREAS, «Ausserordentliche Situationen verlangen nach ausserordentlichen Lösungen.» - Ein staatsrechtliches Lehrstück zu Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV, ZBl 2020, 268 ff.

- LEHNER CAROLINE, Notverordnungsrecht, Die Kompetenzen des schweizerischen Bundesrats, des spanischen Ministerrats und des französischen Staatspräsidenten, Diss. Bern 2016
- LIENHARD ANDREAS/ZIELNIEWICZ AGATA, Zum Anwendungsbereich des bundesrätlichen Notrechts, ZBl 2012, 111 ff.
- MÄRKLI BENJAMIN, Die «Corona-Verordnung» des Bundesrats vom 28. Februar 2020, Jusletter 9. März 2020
- MÖCKLI DANIEL, Grundrechte in Zeiten von Corona, ZBl 2020, 237 ff.
- MÜLLER MARKUS, Notrecht … abermals zur polizeilichen Generalklausel, Sicherheit & Recht 2010, 101 ff.
- RECHSTEINER DAVID, Recht in besonderen und ausserordentlichen Lagen, Unter besonderer Berücksichtigung des Rechts bei Katastrophen, Diss. St. Gallen, Zürich/St. Gallen 2016
- SCHOTT MARKUS/KÜHNE DANIELA, An den Grenzen des Rechtsstaats: exekutive Notverordnungs- und Notverfügungsrechte in der Kritik, ZBl 2010, 409 ff.
- STÖCKLI ANDREAS, Regierung und Parlament in Pandemiezeiten, ZSR Sondernummer 2020, 9 ff.
- TRÜMPLER RALPH, Notrecht, Eine Taxonomie der Manifestationen und eine Analyse des intrakonstitutionellen Notrechts de lege lata und de lege ferenda, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2012
- TRÜMPLER RALPH/UHLMANN FELIX, Problemstellungen und Lehren aus der Corona-Krise aus staats- und verwaltungsrechtlicher Sicht, in: Helbing Lichtenhahn Verlag (Hrsg.), COVID-19, Ein Panorama der Rechtsfragen zur Corona-Krise, Basel 2020, 567 ff.

- WILHELM MARTIN/UHLMANN FELIX, Herausforderungen für Parlamente in der Corona-Krise – Versuch eines Überblicks, Parlament 2/2020 4 ff.
- WYSS DAMIAN, Sicherheit und Notrecht, Ein Überblick über die Anwendung des Epidemiengesetzes und das konstitutionelle Notrecht des Bundesrats in der COVID-19-Krise und im Allgemeinen, Jusletter 25. Mai 2020
- ZÜND ANDREAS/ERRASS CHRISTOPH, Pandemie – Justiz – Menschenrechte, ZSR Sondernummer 2020, 69 ff.

9. September 2020

Referat im Plenum

Verwaltungsrechtliche Herausforderungen

Prof. Dr. Felix Uhlmann

Universität Zürich

Notrecht in der Corona-Krise

Verwaltungsrechtliche Herausforderungen

Prof. Dr. Felix Uhlmann

9. September 2020

Inhaltsübersicht

Verwaltungsrechtliche Herausforderungen

I. Legalitätsprinzip (Fragen der Delegation)
II. Öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit
III. Zeitlicher Geltungsbereich und Vertrauensschutz
IV. Verfahrensrecht
V. Rechtsdurchsetzung und Sanktionen
VI. Verwaltungsorganisation
VII. Staatshaftung und Entschädigungsfragen
VIII. Subventionen
IX. Fazit

I. Legalitätsprinzip

Delegationen

BVGer, Urteil A-5627/2014 vom 12. Januar 2015

"Die Gesetzesdelegation gilt als zulässig, wenn sie nicht durch die Verfassung ausgeschlossen ist [...], in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten ist, sich auf ein bestimmtes, genau umschriebenes Sachgebiet beschränkt und die Grundzüge der delegierten Materie, das heisst die wichtigen Regelungen, im delegierenden Gesetz selbst enthalten sind."

- Die Gesetzesdelegation darf nicht durch die Verfassung ausgeschlossen sein.
- Die Delegationsnorm muss in einem Gesetz enthalten sein.
- Die Delegation muss sich auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie beschränken.
- Die Grundzüge der delegierten Materie, d.h. die wichtigen Regelungen, müssen in einem Gesetz umschrieben sein.

I. Legalitätsprinzip

Delegationen

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

[Signature] [QR Code]

Bundesgesetz
über die gesetzlichen Grundlagen
für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung
der Covid-19-Epidemie
(Covid-19-Gesetz)

Entwurf

vom ...

I. Legalitätsprinzip

Delegationen

Art. 10 Massnahmen zur Entschädigung des Erwerbsausfalls

[1] Der Bundesrat kann die Ausrichtung von Entschädigungen des Erwerbsausfalls bei Personen vorsehen, die ihre Erwerbstätigkeit aufgrund von Massnahmen im Zusammenhang mit der Bewältigung der Covid-19-Epidemie unterbrechen müssen.

[2] Er kann hierzu Bestimmungen erlassen über:

a. den Beginn und das Ende des Anspruchs auf Entschädigung;
b. die Höchstmenge an Taggeldern;
c. die Höhe und die Bemessung der Entschädigung;
d. das Verfahren.

I. Legalitätsprinzip

Delegationen

1 **101.2**

Verordnung
über Sofortmassnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise * (CKV)

vom 20.03.2020 (Stand 03.06.2020)

Art. 15 *Inkrafttreten und Befristung*

[1] Diese Verordnung tritt wie folgt in Kraft:

[2] Sie gilt bis zum 20. März 2021. *

I. Legalitätsprinzip

Delegationen

6 Der Bundesrat erlässt Ausführungsbestimmungen über:

Gelten die Voraussetzungen der Gesetzesdelegation im Notrecht?

I. Legalitätsprinzip

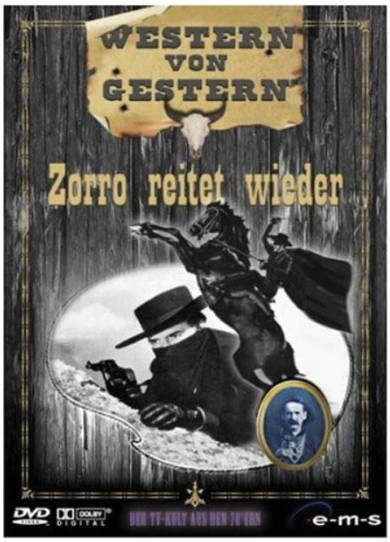
Delegationen

(Adaptierte) Grundsätze der Gesetzesdelegation

1. Notrecht ist verfassungsunmittelbares Recht. Weder Gesetzgeber noch der Verordnungsgeber dürfen dessen Voraussetzungen modifzieren.
2. Gesetzliche Massnahmen zur Bewältigung der Krise müssen die Voraussetzungen der Gesetzesdelegation einhalten.
3. Eine Notverordnung ersetzt das Gesetz und darf deshalb wie ein Gesetz delegieren (Selbst- und Subdelegation).
4. Eine gewöhnliche Verordnung (Vollzugsverordnung) des Regierungsrates darf eine Notverordnung des Regierungsrates konkretisieren.
5. Innerhalb des Verordnungsrechts der Regierung entstehen über- und untergeordnete Verordnungen, deren Hierarchie nicht durch das erlassende Organ, sondern durch die Besonderheit der Notverordnung bedingt ist.

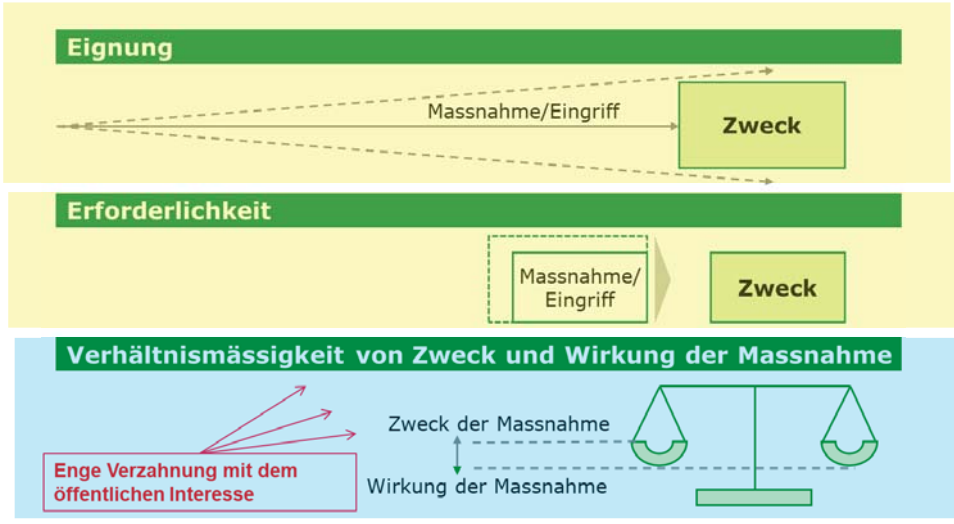
II. Öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit

Fachwissen – "politisches" Wissen



II. Öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit

Fachwissen – "politisches" Wissen



Expertinnen ("tauglicher Versuch")

Expertinnen ("leichter")

Politik (inkl. and. Interessen)

II. Öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit

Fachwissen – "politisches" Wissen

§ ZfR

11

III. Zeitlicher Geltungsbereich und Vertrauensschutz

a) Ausserkrafttreten – und Vollzug

COVID-19 Tagesbetreuung: Verordnung **815.101**

Verordnung über Massnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) in der Tagesbetreuung (COVID-19-Verordnung Tagesbetreuung)

Vom 31. März 2020 (Stand 16. März 2020)

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt,

§ 4 *Umfang und Voraussetzungen der Unterstützungsmassnahme*

[1] Der Kanton entschädigt Einrichtungen und Trägerschaften für den Ausfall der Elternbeiträge, sofern dieser direkt auf staatliche Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) zurückzuführen ist und nicht durch andere Massnahmen kompensiert werden kann.

§ ZfR

III. Zeitlicher Geltungsbereich und Vertrauensschutz

a) Ausserkrafttreten – und Vollzug

§ 7 *Überprüfung der Ausfallentschädigungen*

[1] Das Erziehungsdepartement kontrolliert nach Abschluss der Massnahmen Abrechnungen und Jahresrechnungen der Institutionen oder Trägerschaften.

[2] Es kann Ausfallentschädigungen zurückfordern oder mit ordentlichen Staatsbeiträgen verrechnen, falls die Nachkontrolle ergibt, dass zu hohe Ausfallentschädigungen geleistet worden sind.

Schlussbestimmung

Diese Verordnung ist zu publizieren; sie tritt rückwirkend am 16. März 2020 in Kraft. Sie gilt solange wie Art. 5 der COVID-19-Verordnung 2, längstens bis zum 31. August 2020.

Auf welche gesetzliche Grundlage stützen sich Kontrollmassnahmen, Sanktionen etc., wenn die massgebliche Verordnung (längst) ausser Kraft ist?

III. Zeitlicher Geltungsbereich und Vertrauensschutz

b) Vertrauensschutz

101

Verfassung des Kantons Zürich

(vom 27. Februar 2005)[1, 2]

Wirkt die Verweigerung der ("freiwillgen") Genehmigung *ex tunc* oder *ex nunc*?

Notstand

Art. 72 [1] Ist die öffentliche Sicherheit schwerwiegend gestört oder unmittelbar bedroht, so kann der Regierungsrat auch ohne gesetzliche Grundlage Massnahmen ergreifen und insbesondere Notverordnungen erlassen.

[2] Notverordnungen unterbreitet er unverzüglich dem Kantonsrat zur Genehmigung. Sie fallen spätestens ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten dahin.

IV. Verfahrensrecht

Ausschluss von Rechtsschutz

442.15

Verordnung
über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus (COVID-19) im Kultursektor
(COVID-Verordnung Kultur)

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

5. Abschnitt: Vollzug

Art. 11

[1] Das Bundesamt für Kultur vollzieht diese Verordnung.

[2] Es erlässt nach Anhörung der Kantone Richtlinien über die Einzelheiten, namentlich die Gesuchs- und die Zahlungsmodalitäten.

[3] Gegen Entscheide in Vollzug dieser Verordnung stehen keine Rechtsmittel offen.

§ ZfR

V. Rechtsdurchsetzung und Sanktionen

a) Rechtsdurchsetzung

Verordnung 2
über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19)
(COVID-19-Verordnung 2)

vom 13. März 2020 (Stand am 27. April 2020)

Art. 6*a*[61] Schutzkonzept

[1] Betreiber von Einrichtungen und Organisatoren von Veranstaltungen nach Artikel 6 Absatz 3 müssen durch die Erarbeitung und Umsetzung eines Schutzkonzepts gewährleisten, dass das Übertragungsrisiko minimiert wird für:

a. Kundinnen und Kunden, Besucherinnen und Besucher sowie Teilnehmerinnen und Teilnehmer; und

b. die im Betrieb oder an der Veranstaltung tätigen Personen.

[2] Das BAG legt in Zusammenarbeit mit dem SECO die gesundheits- und arbeitsrechtlichen Vorgaben bezüglich der Schutzkonzepte fest.

§ ZfR

V. Rechtsdurchsetzung und Sanktionen

a) Rechtsdurchsetzung

[3] Die Branchen- oder Berufsverbände erarbeiten nach Möglichkeit branchenbezogene Grobkonzepte, welche die Vorgaben nach Absatz 2 beachten. Sie hören hierzu die Sozialpartner an.

[4] Die Betreiber und Organisatoren stützen ihre Schutzkonzepte vorzugsweise auf die Grobkonzepte ihrer Branche nach Absatz 3 ab oder direkt auf die Vorgaben nach Absatz 2.

[5] Die zuständigen kantonalen Behörden schliessen einzelne Einrichtungen oder verbieten einzelne Veranstaltungen, falls kein ausreichendes Schutzkonzept vorliegt oder dieses nicht eingehalten wird.

Verordnung – Schutzkonzept BAG/seco – Grobkonzept Branche – Individuelles Schutzkonzept – Kontrolle im Einzelfall

V. Rechtsdurchsetzung und Sanktionen

b) Sanktionen

818.101

Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen

(Epidemiengesetz, EpG)

vom 28. September 2012 (Stand am 25. Juni 2020)

Art. 83 Übertretungen

[1] Mit Busse wird bestraft, wer vorsätzlich:

V. Rechtsdurchsetzung und Sanktionen

b) Sanktionen

g. sich einer angeordneten medizinischen Überwachung entzieht (Art. 34);
h. sich einer angeordneten Quarantäne oder Absonderung entzieht (Art. 35);
i. sich einer angeordneten ärztlichen Untersuchung entzieht (Art. 36);
j. sich Massnahmen gegenüber der Bevölkerung widersetzt (Art. 40);
k. die Vorschriften über die Ein- oder Ausreise verletzt (Art. 41);

1. Was heisst "angeordnet"?
2. Wie ist das Verhältnis zu Bussen gemäss den Notverordnungen?
3. Welche Sanktionen dürfen Notverordnungen anordnen?
4. Kann auch die Ungehorsamsstrafe (Art. 292 StGB) angeordnet werden?

V. Rechtsdurchsetzung und Sanktionen

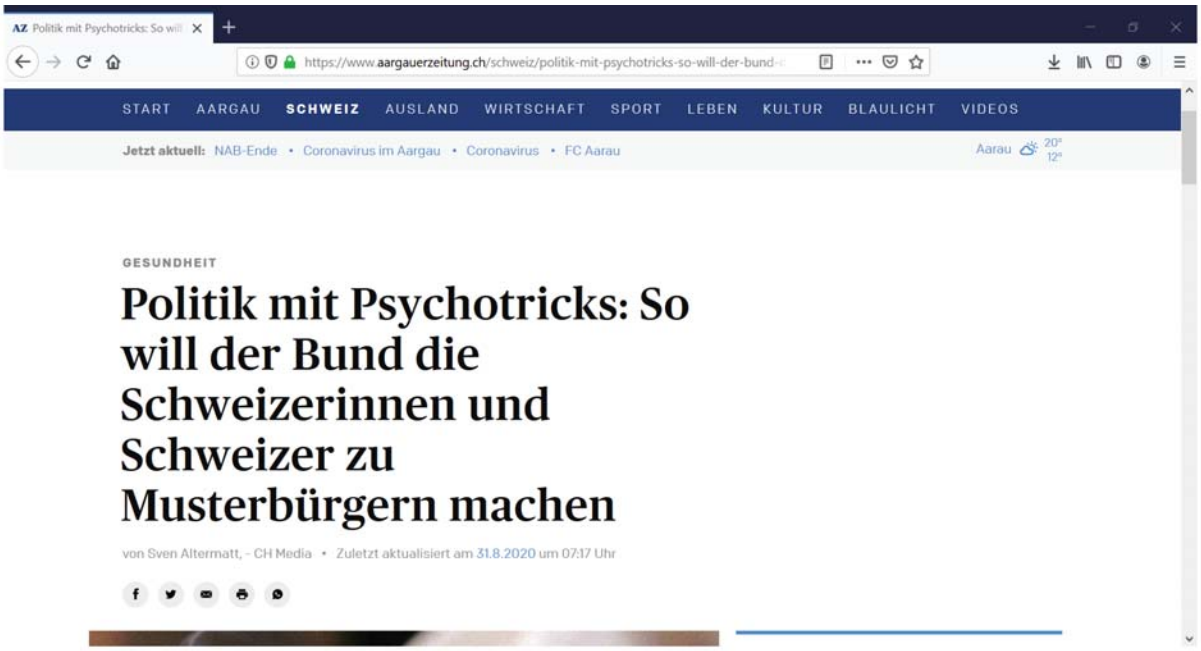
b) Sanktionen

Zollverwaltung gesteht Fehler ein
Radio SRF liegen mehrere Fälle von Einsprachen vor, bei denen die Zollverwaltung die Busse zurückgezogen hat, weil sie nicht im Einklang mit der Covid-Verordnung stehe. Damit gesteht die Zollverwaltung ihren Fehler ein.
Gleichzeitig eröffnet die Behörde aber ein Zollstrafverfahren gegen die Betroffenen wegen Verdachts auf Missachtung der Anweisungen des Zollpersonals. Dieses Verfahren könne bis zu 2000 Franken Busse zur Folge haben, teilt die Zollverwaltung mit – und bietet ein verkürztes Verfahren an, wenn die betroffene Person auf weitere rechtliche Schritte verzichte.

(srf, 6. August 2020)

V. Rechtsdurchsetzung und Sanktionen

c) Nudging



V. Rechtsdurchsetzung und Sanktionen

c) Nudging

sachlich und wahr

Die Informationen müssen nach dem Wissensstand von Bundesrat und Bundesverwaltung wahr, sachlich und möglichst objektiv sein. Unzulässig sind Propaganda, Suggestion, Manipulation, Vertuschung, Lüge und Desinformation.

VI. Verwaltungsorganisation

Zuständigkeiten

VI. Verwaltungsorganisation

Zuständigkeiten

Grundprinzipen

1. Ohne besondere Rechtsgrundlagen gelten die üblichen Zuständigkeiten.
2. Gesundheitsschutz ist ein öffentliches Interesse. Jede Behörde hat dieses Interesse im Rahmen ihrer Ermessensentscheide zu berücksichtigen. Der Gesundheitsschutz schafft aber keine neuen Kompetenzen.
3. Es gilt das Hierarchierprinzip. Zu berücksichtigen sind aber Vorschriften, die einer Verwaltungseinheit Autonomie gewähren (Kantonsärztinnen und -ärzte?).
4. Die Zuständigkeiten sind nie ganz klar. Verwaltungseinheiten sind zur Selbstkoordination verpflichtet.

VI. Verwaltungsorganisation

Zuständigkeiten

Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) und dessen Auswirkungen im Kanton Glarus
(COVID-19-Verordnung GL)

Vom 31. März 2020 (Stand 6. Juli 2020)

Art. 2 *Zuständigkeiten*

[1] Soweit diese Verordnung nichts anderes bestimmt, gelten die ordentlichen Zuständigkeiten.
[2] Die zuständigen Instanzen können bei Gefahr in Verzug weitere Massnahmen ergreifen.

VII. Staatshaftung und Entschädigungsfragen

a) Staatshaftung

Wer sich im ÖV aufgrund der fehlenden Maskenpflicht anstecke, könne den Bund theoretisch verklagen, sagte ein Rechtsanwalt in der SRF-«Tagesschau». Ist eine solche Klage aussichtsreich?

VII. Staatshaftung und Entschädigungsfragen

b) Entschädigungsfragen

Mitwirkungspflichten von Gesundheitsfachpersonen und -institutionen

§ 54 d.[25] [1] Die Direktion kann Institutionen des Gesundheitswesens zur Mitwirkung bei Vorbereitungsmassnahmen nach Art. 8 EpG verpflichten.

[2] Liegt eine besondere Lage nach Art. 6 EpG oder ein Notfall vor, kann die Direktion eine Mitwirkungspflicht bei der Verhütung oder Bekämpfung übertragbarer Krankheiten festlegen für

a. Gesundheitsfachpersonen,
b. Institutionen des Gesundheitswesens,
c. gemeinnützige Organisationen, die sich mit der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten befassen.

Entschädigung für Vorhalteleistungen

Keine Enteignung? Kein Sonderopfer? "Zwangsvertrag"?

VII. Staatshaftung und Entschädigungsfragen

b) Entschädigungsfragen

VIII. Subventionen

Verzicht auf Gegenleistung und höhere Gewalt

Subventionsgesetz **616.1**

Art. 28 Nichterfüllung oder mangelhafte Erfüllung bei Finanzhilfen

1 Erfüllt der Empfänger seine Aufgabe trotz Mahnung nicht, so zahlt die zuständige Behörde die Finanzhilfe nicht aus oder fordert sie samt einem Zins von jährlich 5 Prozent seit der Auszahlung zurück.

2 Erfüllt der Empfänger seine Aufgabe trotz Mahnung mangelhaft, so kürzt die zuständige Behörde die Finanzhilfe angemessen oder fordert sie teilweise samt einem Zins von jährlich 5 Prozent seit der Auszahlung zurück.

3 In Härtefällen kann auf eine Rückforderung ganz oder teilweise verzichtet werden.

4 Vorbehalten bleibt die Durchsetzung der Vertragserfüllung bei vertraglichen Finanzhilfen.

Höhere Gewalt – vom Subventionsgeber selbst angeordnet?

IX. Fazit

Die Grundlagen des Allgemeinen Verwaltungsrechts erweisen sich grundsätzlich als krisenresistent bzw. können die meisten der neu auftretenden Rechtsfragen gut abdecken. Klärungsbedarf besteht vor allem beim Legalitätsprinzip, beim Vollzug ausser Kraft getretener Verordnungen, bei den Sanktionen, bei der Entschädigung von Vorhalteleistungen sowie im Subventionsrecht (höhere Gewalt).

9. September 2020

Referat im Plenum

Legistische Herausforderungen

Prof. Dr. Stefan Höfler

Universität Zürich

Notrecht in der Corona-Krise

Legistische Herausforderungen

Prof. Dr. Stefan Höfler

Notrecht: Rechtsetzung im Zeitraffer

Rahmenbedingungen

- **Handeln:**
  zeitnahe Gesetzgebung
- **Feedback:**
  zeitnahe Rechtsanwendung

Verfahren

- **Qualitätskontrolle:**
  Stunden/Tage statt Wochen/Monate
- **Revisionen:**
  Tage/Wochen statt Jahre/Jahrzehnte

Wissenschaft

Notrecht als Studienobjekt:
Legistik unter «Laborbedingungen»

Gesetzesredaktion «unter erschwerten Bedingungen»

Rahmenbedingungen

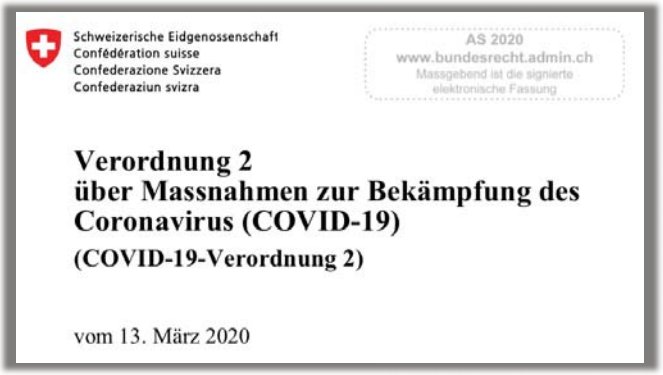
- grosse **Dringlichkeit**
- unmittelbare **Umsetzung**

Dilemma

- wenig **Zeit** für die Arbeit an der Verständlichkeit
- gesteigerte **Anforderungen** an die Verständlichkeit

Lehren für die Praxis

- Gibt es typische **Fallgruben**?
- *Beispiel:* **COVID-19-Verordnung 2**


Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

AS 2020
www.bundesrecht.admin.ch
Massgebend ist die signierte elektronische Fassung

Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (COVID-19-Verordnung 2)

vom 13. März 2020

Vorbemerkung: Erlasstitel

sachliches Nebeneinander
vs. **zeitliches** Nacheinander

Besondere Lage

COVID-19-Verordnung

vom 28. Februar 2020

COVID-19-Verordnung besondere Lage

vom 19. Juni 2020

Ausserordentliche Lage / Notrecht

COVID-19-Verordnung 2

vom 13. März 2020

Die COVID-19-Verordnung vom 28. Februar 2020 wird aufgehoben.

COVID-19-Verordnung 3

vom 19. Juni 2020

Die COVID-19-Verordnung 2 vom 13. März 2020 wird aufgehoben.

Fallgrube 1: Deklarationen

Nutzen:

Appell, Empfehlung, Rechtfertigung

Risiko:

Rechtsunsicherheit

Art. 2 Abs. 1 (AS 2020 773)

Um die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der COVID-19-Epidemie aufrechtzuerhalten und um insbesondere die Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln zu gewährleisten, **müssen** Massnahmen zur Einschränkung der Einreise von Personen aus Risikoländern oder -regionen getroffen werden.

Fallgrube 1: Deklarationen

Art. 10*b* Abs. 1 (AS 2020 1249)

Besonders gefährdete Personen **sollen** zu Hause bleiben und Menschenansammlungen meiden.

Verlassen sie das Haus, so **treffen** sie besondere Vorkehrungen, um die Empfehlungen des BAG betreffend Hygiene und soziale Distanz einhalten zu können.

Fallgrube 1: Deklarationen

Art. 10*c* Abs. 1 (AS 2020 783)

Besonders gefährdete Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer **erledigen** ihre arbeitsvertraglichen Pflichten von zu Hause aus.

Art. 10*c* Abs. 1 (AS 2020 863)

Arbeitgeber **ermöglichen** ihren besonders gefährdeten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, ihre Arbeitsverpflichtungen von zu Hause aus zu erledigen.

Wer wird hier zu was **verpflichtet**?

Fallgrube 1: Deklarationen

Art. 7*d* (AS 2020 863)

[1] Die Arbeitgeber im Bauhaupt- und -nebengewerbe und in der Industrie sind **verpflichtet**, die **Empfehlungen des BAG** betreffend Hygiene und soziale Distanz einzuhalten.

[2] ...

[3] Die zuständigen kantonalen Behörden können einzelne Betriebe oder Baustellen schliessen, falls die **Pflichten** nach Absatz 1 nicht eingehalten werden.

Rechtsetzungsdelegation!

Fallgrube 1: Deklarationen

Art. 3 COVID-19-Verordnung besondere Lage (AS 2020 2213)

Jede Person beachtet die Empfehlungen des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) zu Hygiene und Verhalten in der Covid-19-Epidemie[2].

---

[2] Abrufbar unter www.bag.admin.ch > Krankheiten > Infektionskrankheiten: Ausbrüche, Epidemien, Pandemien > Aktuelle Ausbrüche und Epidemien > Neues Coronavirus > So schützen wir uns.

Fallgrube 2: Einzelfallgesetzgebung

Nutzen:

Reaktion auf konkrete Bedrohungslagen

Risiko:

Intransparenz

Art. 2 Abs. 2 (AS 2020 773)

Als **Risikoländer oder -regionen** gelten namentlich Länder und Regionen, die über eine **gemeinsame Grenze** mit der Schweiz verfügen und deren Behörden **ausserordentliche Massnahmen** zur Verhütung und Bekämpfung der COVID-19-Epidemie angeordnet haben.

Fallgrube 2: Einzelfallgesetzgebung

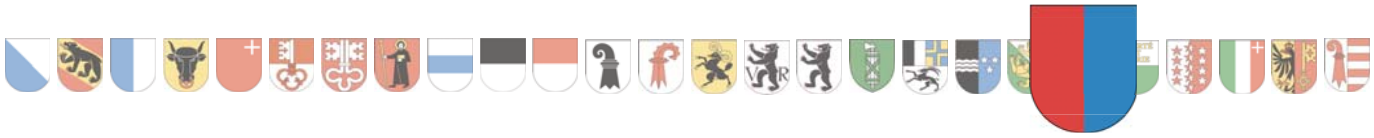
Art. 7e (AS 20202 1101)

[1] Besteht in einem Kanton **aufgrund der epidemiologischen Situation eine besondere Gefahr für die Gesundheit der Bevölkerung**, so kann der Bundesrat ihn auf begründetes Gesuch hin ermächtigen, für eine begrenzte Zeit und für bestimmte Regionen eine Einschränkung oder Einstellung der Tätigkeit bestimmter Wirtschaftsbranchen anzuordnen.

[2] Gesuche nach Absatz 1 können vom Bundesrat ganz oder teilweise bewilligt werden, wenn die folgenden **Voraussetzungen** erfüllt sind:

[…]

e. Die Funktionsfähigkeit der betroffenen Wirtschaftsbranchen ist aufgrund des Ausbleibens von **Grenzgängern** beeinträchtigt.



Fallgrube 3: (Un-)Bestimmtheit

Nutzen:

Flexibilität in der Anwendung

Risiko:

Rechtsunsicherheit

Art. 6 Abs. 2 und 3 (AS 2020 783)

[2] Öffentlich zugängliche Einrichtungen sind für das Publikum geschlossen, namentlich:

a. Einkaufsläden und Märkte;

[3] Absatz 2 gilt nicht für folgende Einrichtungen und Veranstaltungen:

a. Lebensmittelläden und sonstige Läden (z. B. Kioske, Tankstellenshops), soweit sie Lebensmittel oder **Gegenstände für den täglichen Bedarf** anbieten

Fallgrube 3: (Un-)Bestimmtheit

Art. 6 Abs. 3 (AS 2020 773)

Die Absätze 1 und 2 [über das Verbot von Veranstaltungen, bei denen sich gleichzeitig 100 oder mehr Personen aufhalten] gelten gleichermassen für **Unterhaltungs- und Freitzeitbetriebe**, namentlich Museen, Sportzentren, Fitnesszentren, Schwimmbäder und Wellnesszentren.

Seilbahnen Schweiz (13. 3. 2020):

«Gemäss COVID-19-Verordnung 2 sind die Skigebiete nicht betroffen und die Bergbahnen können in Betrieb bleiben.»

Fallgrube 3: (Un-)Bestimmtheit

Art. 6 Abs. 2 Bst. e (AS 2020 783)

[2] Öffentlich zugängliche Einrichtungen sind für das Publikum geschlossen, namentlich:

e. Betriebe mit **personenbezogenen Dienstleistungen mit Körperkontakt** wie Coiffeure, Massagen, Tattoo-Studios und Kosmetik;

Transitionsschritt 1

Art. 6 Abs. 3 Bst. p (AS 2020 1249)

[3] Die Absätze 1 und 2 gelten nicht für folgende Einrichtungen und Veranstaltungen, sofern sie über ein Schutzkonzept verfügen:

p. Betriebe mit **personenbezogenen Dienstleistungen mit Körperkontakt** wie Coiffeure, Massagen, Tattoo-Studios und Kosmetik;

Fallgrube 3: (Un-)Bestimmtheit

Art. 7*e* Abs. 3 (AS 2020 1101)

Gehen die von einem Kanton getroffenen Massnahmen über die Ermächtigung des Bundesrates hinaus,
so entfällt **für diesen** die Kurzarbeitszeit-entschädigung des Bundes.

Fallgrube 4: Verweisungen

Nutzen:

geringerer Formulierungsaufwand

Risiko:

Fehleranfälligkeit

Art. 6*a* Abs. 1 (AS 2020 783)

Der Veranstalter entscheidet während der Frist **gemäss Artikel 12 Absatz 5**.

Art. 12 Abs. 5

Aufgehoben

Fallgrube 4: Verweisungen

Art. 3 Abs. 4 (AS 2020 773)

Die Strafbestimmungen **von Artikel 115 AIG** gelten **sinngemäss**.

Nulla poena sine **lege certa**!

Art. 12 Abs. 1–3 (AS 2020 1131)

[1] Diese Verordnung tritt unter Vorbehalt **von Absatz 2** am 13. März 2020 um 15.30 Uhr in Kraft.

[2] Artikel 5 tritt am 16. März 2020 um 06.00 Uhr in Kraft.

[3] Diese Verordnung gilt höchstens für die Dauer von 6 Monaten ab Inkrafttreten **nach Absatz 1**.

Bis wann gilt **Artikel 5**?

Fallgrube 5: Inkrafttreten und Befristung

Nutzen:

verfassungsrechtliche Vorgabe

Risiko:

Misskommunikation

Art. 12 (AS 2020 773)

Diese Verordnung tritt unter Vorbehalt von Absatz 2 am 13. März 2020 um 15.30 Uhr in Kraft.[5]

---

[5] **Dringliche Veröffentlichung** vom 13. März 2020 im Sinne von Art. 7 Abs. 3 des Publikationsgesetzes vom 18. Juni 2004 (SR 170.512). **Infolge technischer Probleme erfolgte diese als ausserordentliche Veröffentlichung** im Sinne von Art. 17 Abs. 1 der Publikationsverordnung vom 7. Oktober 2015 (PublV, SR 170.512.1) auf den Internetseiten www.ch.ch und bag-coronavirus.ch/downloads/ sowie durch Übermittlung an die Einsichtnahmestellen nach Art. 18 PublV.

Fallgrube 5: Inkrafttreten und Befristung

Art. 5 Abs. 1 (AS 2020 1249)

Präsenzveranstaltungen in Schulen, Hochschulen und übrigen Ausbildungsstätten sind verboten.

Art. 12 Abs. 8

Die Massnahmen nach dem 3. Kapitel (Art. 5–8) gelten bis zum 10. Mai 2020.

Fazit

1. Notrecht taugt nicht zur **Krisenkommunikation**, es ist aber automatisch Teil davon.

2. Notrecht ist anfällig für **legistische Fallgruben**, deshalb sollte man insbesondere:
   a. **Deklarationen** vermeiden,
   b. **Einzelfallgesetzgebung** transparent machen,
   c. **(Un-)Bestimmtheit** vorausschauend einsetzen,
   d. **Verweisungen** vermeiden,
   e. **Inkrafttreten und Befristung** an die tatsächliche Dauer der Massnahmen angleichen.

Eine **gute Gesetzesredaktion** ist gerade auch in Krisenzeiten unerlässlich!

Literaturhinweis

Stefan Höfler, Notrecht als Krisenkommunikation? Redaktionelle Fallgruben in der COVID-19-Verordnung 2, AJP 2/2020, 702 ff.

9. September 2020

Workshop A
Erfahrungsbericht aus dem Gesundheitsbereich

Mike Schüpbach
Marion Stauffer

Bundesamt für Gesundheit

Erfahrungsbericht aus dem Gesundheitsbereich
(Workshop A)

ZfR Notrecht in der Corona-Krise
19. Wissenschaftliche Tagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre, Universität Zürich
09. September 2020

Mike Schüpbach
Marion Stauffer
Bundesamt für Gesundheit (BAG)

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Gesundheit BAG
Abteilung Recht

Übersicht

- Vorstellungsrunde
- Einführung
- Massnahmen und Vollzug im BAG
- Überführung von Notrecht ins ordentliche Recht
- Beispiele
- Allgemeine Erkenntnisse
- Diskussionen
- Schluss

„Gesundheitsrecht“

- Das **Gesundheitsrecht** umfasst alle rechtlichen Bestimmungen, welche die Verhinderung und Bekämpfung von Krankheiten und deren Folgen sowie die Förderung der Gesundheit betreffen.

- **Kennzeichen** des Gesundheitsrechts :
  - starker Grundrechtsbezug
  - enger Bezug zu Sozial- und Bildungspolitik
  - rasche wissenschaftliche und technische Entwicklung
  - erhebliche wirtschaftliche Interessen

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Gesundheit BAG
Abteilung Recht

Epidemiengesetz

- **Historie**

1974-2016

- Bundesgesetz vom 18. Dezember 1970 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz)

2016-heute

- Bundesgesetz vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101)

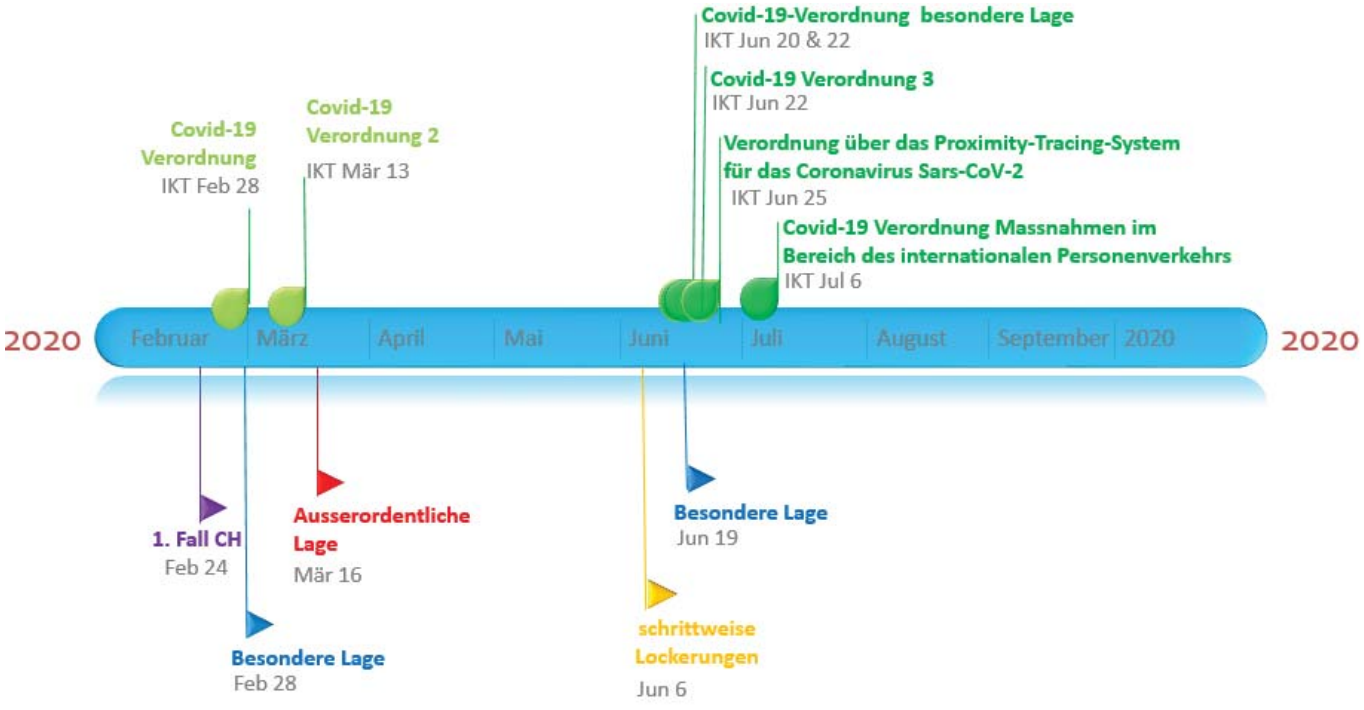
Epidemiengesetz

- **Thema**
  - Schutz des Menschen vor übertragbaren Krankheiten (umfassend, Prävention und gesundheitspolizeiliche Massnahmen)
  - Erkennung, Überwachung, Verhütung und Bekämpfung
  - Old Public Health (Staat schützt die Bevölkerung) vs. New Public Health (Lernstrategien durch Information, Beratung und Prävention)

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Gesundheit BAG
Abteilung Recht

Entwicklung Situation CH



Überblick Covid-19-Erlasse des BAG

28. Februar 2020

- **Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) vom 28. Februar 2020 (SR 818.101.24)**

Alle Fassungen der SR:
- Februar: 28

13. März 2020

- **Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) vom 13. März 2020 (COVID-19-Verordnung 2; SR 818.101.24)**

Alle Fassungen der SR
- März: 13., 16., 17., 19., 21., 25., 26., 28.
- Mai: 11., 14., 28., 30.
- April: 02., 04., 09., 17., 24., 27., 30.
- Juni: 01., 03., 06., 08., 15., 20.

19. Juni 2020

- **Verordnung 3 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) vom 19. Juni 2020 (COVID-19-Verordnung 3; SR 818.101.24**

Alle Fassungen der SR:
- Juni: 22., 25.
- August: 08., 15., 16., 17.
- Juli: 06., 20.

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Gesundheit BAG
Abteilung Recht

Überblick Covid-19-Erlasse des BAG

19. Juni 2020

- **Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie vom 19. Juni 2020 (Covid-19-Verordnung besondere Lage; SR 818.101.26)**

Alle Fassungen der SR:
- Juni: 20., 22.
- August: 15.
- Juli: 06.

24. Juni 2020

- **Verordnung über das Proximity-Tracing-System für das Coronavirus Sars-CoV-2 vom 24. Juni 2020 (VPTS; SR 818.101.25)**

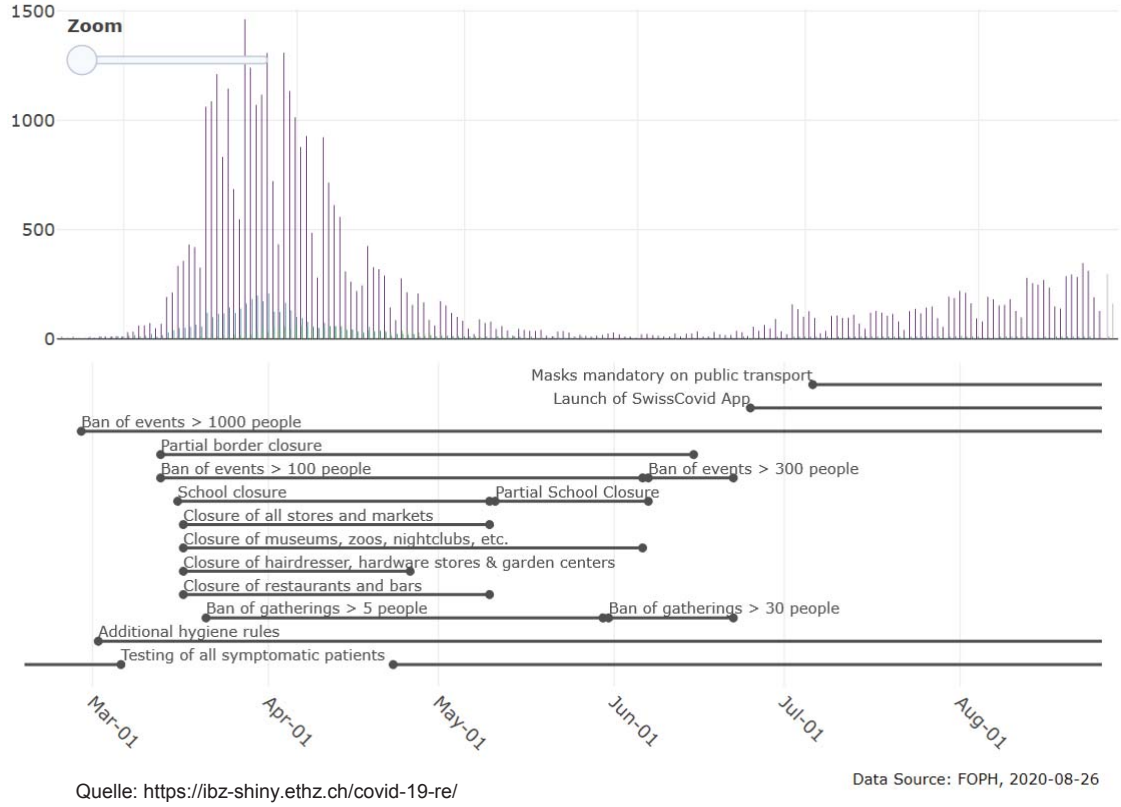
Alle Fassungen der SR:
- Juni: 25

2. Juli 2020

- **Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) im Bereich des internationalen Personenverkehrs vom 2. Juli 2020 (COVID-19-Verordnung Massnahmen im Bereich des internationalen Personenverkehrs; SR 818.101.27)**

Alle Fassungen der SR
- Juli: 06., 23.
- August: 08., 15., 20.

Massnahmen und Vollzug im BAG



Quelle: https://ibz-shiny.ethz.ch/covid-19-re/

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Gesundheit BAG
Abteilung Recht

Massnahmen und Vollzug im BAG

- **Rechtsetzung / Bundesratsgeschäfte**
  - Keine Statistik, aber hohe Frequenz an Verordnungsanpassungen
  - Über 30 Bundesratsgeschäfte seit Ende Februar 2020

- **Anfragen**
  - Markanter Anstieg von Vollzugsfragen durch:
    - Anordnung / Anpassung der Massnahmen
    - Informationen an Pressekonferenzen
    - Auslegungsbedürftiger Verordnungstext

Massnahmen und Vollzug im BAG

- Herausforderungen:
  - Hohe Anzahl von Anfragen und enger Zeitrahmen aufgrund ständiger Verordnungsänderung
  - Zusammenspiel Vollzug – Erläuterungen
  - Beantwortung von Presseanfragen innert Stundenfrist
  - Abhängigkeit von fachlichem Input
  - Koordination mit weiteren Ämtern
- Geschätzte Ressourcen:
  - Team von 10+ Juristen
  - 7-Tage-Woche und 12-15h Arbeitstag

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Gesundheit BAG
Abteilung Recht

Massnahmen und Vollzug im BAG

- **Kontrollen**
  - Erwartung von flächendeckenden Kontrollen bzgl. Einhalten von Vorschriften bzw. geltenden Normen
  - Eine immer wiederkehrende Frage: Was nützen Rechtspflichten ohne entsprechende Strafbestimmungen?
- **Parlament**
  - Beantwortung von Fragen in den Kommissionen
  - Ausserordentliche Session: 4. – 6. Mai 2020 – Bernexpo
  - Sommersession: 2. – 19. Juni 2020 – Bernexpo

Überführung von Notrecht ins ordentliche Recht

- Überführung von Notrecht ins ordentliche Recht
  - Art. 185 Abs. 3 BV und Art. 7d RVOG
  - 6 Monate nach Inkrafttreten der «Notverordnung»
  - Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung einen Entwurf einer gesetzlichen Grundlage für den Inhalt der «Notverordnung» / einer Notverordnung der Bundesversammlung gemäss Art. 173 Abs. lit. c BV
  - Ausserkrafttreten der «Notverordnung», wenn:
    - kein Entwurf erfolgt
    - Bundesversammlung Entwurf ablehnt
    - die gesetzlichen Grundlage / Notverordnung der Bundesversammlung in Kraft tritt

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Gesundheit BAG
Abteilung Recht

Überführung von Notrecht ins ordentliche Recht

- Entscheid des Bundesrats vom 29.4.2020
  - Überführung der Notverordnungen in ein Bundesgesetz
  - Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens und Überweisung der Botschaft dem Parlament

- Aufteilung der Covid-19 Verordnung 2 am 19.6 in:
  - Covid-19-Verordnung 3
  - Covid-19-Verordnung besondere Lage

Beispiele

1. «Wie haben sich gewisse Bestimmungen verändert»?

- Art. 10a Covid-19-Verordnung 2
- Art. 10b Covid-19-Verordnung 2
- Art. 10c Covid-19-Verordnung 2

Beispiele

2. «Unklarheiten»

- Art. 6 Covid-19-Verordnung 2
- VfGH Entscheidung V 411/22

Beispiele

3. «Kompetenzteilung Bund / Kanton»

- Zuständigkeiten
- Tessiner Krisenfenster: Art. 7a Covid-19-Verordnung 2
- Art. 7 und 8 Covid-19-Verordnung besondere Lage

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Gesundheit BAG
Abteilung Recht

Beispiele

4. «Empfehlungen / Pflichten»

- Art. 10b Covid-19-Verordnung 2
- «Quarantäne bei Einreise»
- «Alters- und Pflegeheime»

Allgemeine Erkenntnisse

Rechtsetzung in der Krise:

- Trotz allem: als kooperativer Akt (Team)
- in Zeiten von Unsicherheit und nicht gesichertem Wissen
- in engen Zeitfenstern
- im Schaufenster der Medien
- als Mittel der Krisenkommunikation
- im Wissen, dass die Normen nicht flächendeckend umgesetzt werden können
- mit der Problematik, dass neues Recht sofort vollzogen wird

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Gesundheit BAG
Abteilung Recht

Diskussionen

- Wie kann der Einbezug der Kantone oder Dritter sichergestellt werden?
- Wie kann die notwendige Begründungspflicht für Massnahmen gewährleistet werden?
- Vorbereitung im Vorfeld – Verordnungen auf Vorrat («Schubladenverordnungen»)?
- Reichen unsere «Werkzeuge»?

Schluss

Fragen?

Besten Dank für Ihre Aufmerksamkeit und Mitwirkung!

Erfahrungsbericht aus dem Gesundheitsbereich (Workshop)

Auswahl von Beispielen:

1.«Wie haben sich gewisse Bestimmungen verändert?»

a. «Art. 10a Covid-19-Verordnung-2»

Art. 10*a*[15] Pflichten der Gesundheitseinrichtungen

[1] Die Kantone können private Spitäler und Kliniken verpflichten, ihre Kapazitäten für die Aufnahme von Patientinnen und Patienten zur Verfügung zu stellen.

[2] Gesundheitseinrichtungen wie Spitäler und Kliniken, Arztpraxen und Zahnarztpraxen müssen auf nicht dringend angezeigte medizinische Eingriffe und Therapien verzichten.

Covid-19-Verordnung 2 (818.101.24), Fassung vom 17.3.2020

Art. 10*a*[34] Pflichten der Gesundheitseinrichtungen

[1] Die Kantone können private Spitäler und Kliniken verpflichten, ihre Kapazitäten für die Aufnahme von Patientinnen und Patienten zur Verfügung zu stellen.

[2] Gesundheitseinrichtungen nach Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe m, insbesondere Spitälern und Kliniken, Arztpraxen und Zahnarztpraxen, ist es verboten, nicht dringend angezeigte medizinische Untersuchungen, Behandlungen und Therapien (Eingriffe) durchzuführen.[35]

[3] Als nicht dringend angezeigt gelten namentlich Eingriffe, die:

a. zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden können, ohne dass bei der betroffenen Person Nachteile zu erwarten sind, die über geringe physische und psychische Beschwerden und Beeinträchtigungen hinausgehen; oder

b. überwiegend oder vollständig ästhetischen Zwecken, der Steigerung der Leistungsfähigkeit oder dem Wohlbefinden dienen.[36]

[4] Gesundheitseinrichtungen dürfen gesetzliche, aus Gründen der Arbeitssicherheit vorgeschriebene Eingriffe bei Personen vornehmen, die insbesondere in der Gesundheitsversorgung, im Bevölkerungs- und Zivilschutz sowie in Behörden und Organisationen für Rettung sowie für öffentliche Sicherheit und Ordnung tätig sind oder hierzu vorgesehen sind.[37]

[5] In den Spitalabteilungen, die infolge der COVID-19-Erkrankungen eine massive Zunahme der Arbeit erfahren, ist die Geltung der Bestimmungen des Arbeitsgesetzes vom 13. März 1964[38] betreffend Arbeits- und Ruhezeiten so lange sistiert, wie es die ausserordentliche Lage erfordert. Zeitliche oder finanzielle Kompensationen sind aber weiterhin zu gewähren. Die Arbeitgeber sind weiterhin verantwortlich für den Schutz der Gesundheit ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und müssen insbesondere dafür sorgen, dass diesen ausreichende Ruhezeiten gewährt werden.[39]

Covid-19-Verordnung 2 (818.101.24), Fassung vom 21.3.2020

Art. 10*a*[90] Spitäler und Kliniken[91]

1 ...[92]

2 Die Kantone stellen sicher, dass in Spitälern und Kliniken im stationären Bereich für COVID-19-Patientinnen und -Patienten sowie für weitere medizinisch dringend angezeigte Untersuchungen und Behandlungen ausreichende Kapazitäten (namentlich Betten und Fachpersonal) zur Verfügung stehen, insbesondere in den Abteilungen der Intensivpflege und der Allgemeinen Inneren Medizin.[93]

3 Sie können zu diesem Zweck die Spitäler und Kliniken verpflichten:

a. ihre Kapazitäten im stationären Bereich zur Verfügung zu stellen oder auf Abruf bereitzuhalten; und

b. medizinisch nicht dringend angezeigte Untersuchungen und Behandlungen zu beschränken oder einzustellen.[94]

4 Die Spitäler und Kliniken müssen dafür sorgen, dass im ambulanten und im stationären Bereich die Versorgung mit Arzneimitteln für COVID-19-Patientinnen und -Patienten sowie für weitere medizinisch dringend angezeigte Untersuchungen und Behandlungen gewährleistet ist.[95]

5 In den Spitalabteilungen, die infolge der COVID-19-Erkrankungen eine massive Zunahme der Arbeit erfahren, ist die Geltung der Bestimmungen des Arbeitsgesetzes vom 13. März 1964[96] betreffend Arbeits- und Ruhezeiten so lange sistiert, wie es die ausserordentliche Lage erfordert. Zeitliche oder finanzielle Kompensationen sind aber weiterhin zu gewähren. Die Arbeitgeber sind weiterhin verantwortlich für den Schutz der Gesundheit ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und müssen insbesondere dafür sorgen, dass diesen ausreichende Ruhezeiten gewährt werden.[97]

Covid-19-Verordnung 2 (818.101.24), Fassung vom 27.4.2020

b. «Art. 10b Covid-19-Verordnung 2»

Art. 10*b* Grundsatz

[1] Besonders gefährdete Personen sollen zu Hause bleiben und Menschenansammlungen meiden.

[2] Als besonders gefährdete Personen gelten Personen ab 65 Jahren und Personen, die insbesondere folgende Erkrankungen aufweisen: Bluthochdruck, Diabetes, Herz-Kreislauf-Erkrankungen, chronische Atemwegserkrankungen, Erkrankungen und Therapien, die das Immunsystem schwächen, Krebs.

Covid-19-Verordnung 2 (818.101.24), Fassung vom 17.3.2020

Art. 10*b* Grundsatz

[1] Besonders gefährdete Personen sollen zu Hause bleiben und Menschenansammlungen meiden. Verlassen sie das Haus, so treffen sie besondere Vorkehrungen, um die Empfehlungen des BAG betreffend Hygiene und soziale Distanz einhalten zu können.[104]

[2] Als besonders gefährdete Personen gelten Personen ab 65 Jahren und Personen, die insbesondere folgende Erkrankungen aufweisen: Bluthochdruck, Diabetes, Herz-Kreislauf-Erkrankungen, chronische Atemwegserkrankungen, Erkrankungen und Therapien, die das Immunsystem schwächen, Krebs.

[3] Die Kategorien nach Absatz 2 werden in Anhang 6 anhand medizinischer Kriterien präzisiert. Diese Liste ist nicht abschliessend. Eine klinische Beurteilung der Gefährdung im Einzelfall bleibt vorbehalten.[105]

[4] Das BAG führt Anhang 6 laufend nach.[106]

Covid-19-Verordnung 2 (818.101.24), Fassung vom 17.4.2020

Art. 10*b* Grundsatz

[1] ...[113]

[2] Als besonders gefährdete Personen gelten Personen ab 65 Jahren und Personen, die insbesondere folgende Erkrankungen aufweisen: Bluthochdruck, Diabetes, Herz-Kreislauf-Erkrankungen, chronische Atemwegserkrankungen, Erkrankungen und Therapien, die das Immunsystem schwächen, Krebs.

[3] Die Kategorien nach Absatz 2 werden in Anhang 6 anhand medizinischer Kriterien präzisiert. Diese Liste ist nicht abschliessend. Eine klinische Beurteilung der Gefährdung im Einzelfall bleibt vorbehalten.[114]

[4] Das BAG führt Anhang 6 laufend nach.[115]

Covid-19-Verordnung 2 (818.101.24), Fassung vom 6.6.2020

c. «Art. 10c Covid-19-Verordnung 2»

Art. 10*c* Pflicht der Arbeitgeber

[1] Besonders gefährdete Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erledigen ihre arbeitsvertraglichen Pflichten von zu Hause aus. Ist dies nicht möglich, so werden sie vom Arbeitgeber unter Lohnfortzahlung beurlaubt.

[2] Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer machen ihre besondere Gefährdung durch eine persönliche Erklärung geltend. Der Arbeitgeber kann ein ärztliches Attest verlangen.

Covid-19-Verordnung 2 (818.101.24), Fassung vom 17.3.2020

Art. 10*c*[41] Pflicht der Arbeitgeber

[1] Arbeitgeber ermöglichen ihren besonders gefährdeten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, ihre Arbeitsverpflichtungen von zu Hause aus zu erledigen. Sie treffen zu diesem Zweck die geeigneten organisatorischen und technischen Massnahmen.

[2] Können Arbeitstätigkeiten aufgrund der Art der Tätigkeit oder mangels realisierbarer Massnahmen nur am üblichen Arbeitsort erbracht werden, so sind die Arbeitgeber verpflichtet, mit geeigneten organisatorischen und technischen Massnahmen die Einhaltung der Empfehlungen des Bundes betreffend Hygiene und sozialer Distanz sicherzustellen.

[3] Ist es bei besonders gefährdeten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nach Artikel 10*b* Absatz 2 nicht möglich, im Rahmen der Absätze 1 und 2 ihre Arbeitsverpflichtungen zu erledigen, so werden sie vom Arbeitgeber unter Lohnfortzahlung beurlaubt.

[4] Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer machen ihre besondere Gefährdung durch eine persönliche Erklärung geltend. Der Arbeitgeber kann ein ärztliches Attest verlangen.

Covid-19-Verordnung 2 (818.101.24), Fassung vom 21.3.2020

Art. 10*c*[120] Pflichten des Arbeitgebers betreffend Schutz der Gesundheit von besonders gefährdeten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern

[1] Der Arbeitgeber ermöglicht seinen besonders gefährdeten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, ihre Arbeitsverpflichtungen von zu Hause aus zu erfüllen. Er trifft zu diesem Zweck die geeigneten organisatorischen und technischen Massnahmen.

[2] Ist es nicht möglich, die angestammte Arbeitsverpflichtung von zu Hause aus zu erfüllen, so weist der Arbeitgeber der betroffenen Arbeitnehmerin oder dem betroffenen Arbeitnehmer in Abweichung vom Arbeitsvertrag bei gleicher Entlöhnung eine gleichwertige Ersatzarbeit zu, die von zu Hause aus erledigt werden kann. Er trifft zu diesem Zweck die geeigneten organisatorischen und technischen Massnahmen.

[3] Ist aus betrieblichen Gründen die Präsenz besonders gefährdeter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor Ort ganz oder teilweise unabdingbar, so dürfen diese in ihrer angestammten Tätigkeit vor Ort beschäftigt werden, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

a. Der Arbeitsplatz ist so ausgestaltet, dass jeder enge Kontakt mit anderen Personen ausgeschlossen ist, namentlich indem ein Einzelraum oder ein klar abgegrenzter Arbeitsbereich unter Berücksichtigung des Mindestabstandes von 2 Metern zur Verfügung gestellt wird.

b. In Fällen, in denen ein enger Kontakt nicht jederzeit vermieden werden kann, werden angemessene Schutzmassnahmen nach dem STOP-Prinzip ergriffen (Substitution, technische Massnahmen, organisatorische Massnahmen, persönliche Schutzausrüstung).

[4] Ist es nicht möglich, die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach den Absätzen 1–3 zu beschäftigen, so weist ihnen der Arbeitgeber in Abweichung vom Arbeitsvertrag bei gleicher Entlöhnung eine gleichwertige Ersatzarbeit vor Ort zu, bei der die Vorgaben nach Absatz 3 Buchstaben a und b erfüllt sind.

[5] Bevor der Arbeitgeber die vorgesehenen Massnahmen trifft, hört er die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an.

[6] Die betroffene Arbeitnehmerin oder der betroffene Arbeitnehmer kann die Übernahme einer ihr oder ihm zugewiesenen Arbeit ablehnen, wenn der Arbeitgeber die Voraussetzungen nach den Absätzen 1–4 nicht erfüllt oder wenn die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer die Gefahr einer Ansteckung mit dem Coronavirus trotz der vom Arbeitgeber getroffenen Massnahmen nach den Absätzen 3 und 4 aus besonderen Gründen als zu hoch für sich erachtet. Der Arbeitgeber kann ein ärztliches Attest verlangen.

[7] Ist es nicht möglich, die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach den Absätzen 1–4 zu beschäftigen, oder lehnen diese die zugewiesene Arbeit im Sinne von Absatz 6 ab, so stellt der Arbeitgeber sie unter Lohnfortzahlung frei.

[8] Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer machen ihre besondere Gefährdung durch eine persönliche Erklärung geltend. Der Arbeitgeber kann ein ärztliches Attest verlangen.

Covid-19-Verordnung 2 (818.101.24), Fassung vom 17.4.2020

2. «Unklarheiten»

«Art. 6 Covid-19-Verordnung 2»

Art. 6 Veranstaltungen und Betriebe

[1] Es ist verboten, öffentliche oder private Veranstaltungen, bei denen sich gleichzeitig 100 oder mehr Personen aufhalten, durchzuführen.

[2] Veranstaltungen unter 100 Personen dürfen durchgeführt werden, wenn folgende Präventionsmassnahmen eingehalten werden:

a. Massnahmen zum Ausschluss von Personen, die krank sind oder sich krank fühlen;

b. Massnahmen zum Schutz von besonders gefährdeten Personen;

c. Massnahmen zur Information der anwesenden Personen über allgemeine Schutzmassnahmen wie Händehygiene, Abstandhalten oder Husten- und Schnupfenhygiene;

d. Anpassung der räumlichen Verhältnisse so, dass die Hygieneregeln eingehalten werden können.

[3] Die Absätze 1 und 2 gelten gleichermassen für Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, namentlich Museen, Sportzentren, Fitnesszentren, Schwimmbäder und Wellnesszentren.

[4] Restaurations- und Barbetriebe sowie Diskotheken und Nachtclubs dürfen einschliesslich des Personals nicht mehr als 50 Personen gleichzeitig aufnehmen. Die Empfehlungen des Bundesamtes für Gesundheit betreffend Hygiene und sozialer Distanz müssen eingehalten werden.

Covid-19-Verordnung 2 (818.101.24), Fassung vom 13.3.2020

Art. 6[10] Veranstaltungen und Betriebe

[1] Es ist verboten, öffentliche oder private Veranstaltungen, einschliesslich Sportveranstaltungen und Vereinsaktivitäten durchzuführen.

[2] Öffentlich zugängliche Einrichtungen sind für das Publikum geschlossen, namentlich:

a. Einkaufsläden und Märkte;

b. Restaurationsbetriebe;

c. Barbetriebe sowie Diskotheken, Nachtclubs und Erotikbetriebe;

d. Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, namentlich Museen, Bibliotheken, Kinos, Konzerthäuser, Theater, Casinos, Sportzentren, Fitnesszentren, Schwimmbäder, Wellnesszentren, Skigebiete, botanische und zoologische Gärten und Tierparks;

e. Betriebe mit personenbezogenen Dienstleistungen mit Körperkontakt wie Coiffeure, Massagen, Tattoo-Studios und Kosmetik.

[3] Absatz 2 gilt nicht für folgende Einrichtungen und Veranstaltungen:

a. Lebensmittelläden und sonstige Läden (z. B. Kioske, Tankstellenshops), soweit sie Lebensmittel oder Gegenstände für den täglichen Bedarf anbieten;

b. Imbiss-Betriebe (Take-away), Betriebskantinen, Lieferdienste für Mahlzeiten und Restaurationsbetriebe für Hotelgäste;

c. Apotheken, Drogerien und Läden für medizinische Hilfsmittel (z.B. Brillen, Hörgeräte);

d. Poststellen und Postagenturen;

e. Verkaufsstellen von Telekommunikationsanbietern;

f. Banken;

g. Tankstellen;

h. Bahnhöfe und andere Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs;

i. Werkstätten für Transportmittel;

j. öffentliche Verwaltung;

k. soziale Einrichtungen (z.B. Anlaufstellen);

l. Beerdigungen im engen Familienkreis;

m. Gesundheitseinrichtungen wie Spitäler, Kliniken und Arztpraxen sowie Praxen und Einrichtungen von Gesundheitsfachpersonen nach Bundesrecht und kantonalem Recht;

n. Hotels.

[4] Die Einrichtungen und Veranstaltungen nach Absatz 3 müssen die Empfehlungen des Bundesamtes für Gesundheit betreffend Hygiene und sozialer Distanz einhalten. Die Anzahl der anwesenden Personen ist entsprechend zu limitieren, und Menschenansammlungen sind zu verhindern.

Covid-19-Verordnung 2 (818.101.24), Fassung vom 17.3.2020

Art. 6[68] Veranstaltungen und Betriebe

[1] Es ist verboten, öffentliche oder private Veranstaltungen, einschliesslich Sportveranstaltungen und Vereinsaktivitäten durchzuführen.

[2] Öffentlich zugängliche Einrichtungen sind für das Publikum geschlossen, namentlich:

a.[69] ...

b.[70] ...

c.[71] Diskotheken, Nachtklubs, Erotikbetriebe und Angebote der Prostitution, einschliesslich solcher in privaten Räumlichkeiten;

d.[72] Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, namentlich Kinos, Konzerthäuser, Theater, Casinos, Sportzentren, Fitnesszentren, Schwimmbäder, Wellnesszentren, Skigebiete, botanische und zoologische Gärten und Tierparks;

e.[73] ...

f.[74] Campingplätze.

[3] Die Absätze 1 und 2 gelten nicht für folgende Einrichtungen und Veranstaltungen, sofern sie über ein Schutzkonzept nach Artikel 6*a* verfügen und dieses umsetzen:

a. Einkaufsläden und Märkte;

b.[75] Imbiss-Betriebe (Take-away) und Lieferdienste für Mahlzeiten;

b[bis].[76] Restaurationsbetriebe einschliesslich Barbetriebe und Gemeinschaftsgastronomie (Betriebskantinen oder Schulmensen);

c. Geschäfte oder Betriebe, die Dienstleistungen anbieten, wie Banken, Poststellen oder Reisebüros; ausgenommen sind Betriebe nach Absatz 2 Buchstaben b–d;

d. Betriebe mit personenbezogenen Dienstleistungen mit Körperkontakt wie Coiffeure, Massagen, Tattoo-Studios und Kosmetik;

e. Museen sowie Bibliotheken und Archive, mit Ausnahme von Lesesälen;

f. Bahnhöfe und andere Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs;

g. öffentliche Verwaltung;

h. soziale Einrichtungen (z. B. Anlaufstellen);

i. Gesundheitseinrichtungen wie Spitäler, Kliniken und Arztpraxen sowie Praxen und Einrichtungen von Gesundheitsfachpersonen nach Bundesrecht und kantonalem Recht;

j. Hotels und Beherbergungsbetriebe sowie Stellplätze für Wohnwagen und Wohnmobile, die für eine Dauermiete oder für Fahrende vorgesehen sind;

k. Bestattungen im Familien- und engen Freundeskreis.[77]

[3bis] Für die Restaurationsbetriebe nach Absatz 3 Buchstabe b[bis] gilt nebst dem Schutzkonzept nach Artikel 6*a* Folgendes:

a. Die Grösse der Gästegruppe darf höchstens vier Personen pro Tisch betragen; diese Einschränkung gilt nicht für Eltern mit Kindern sowie für die Mensen der obligatorischen Schulen.

b. Die Konsumation darf ausschliesslich sitzend erfolgen.

c. In Betriebskantinen dürfen ausschliesslich im betreffenden Betrieb arbeitende Personen und in Mensen der obligatorischen Schulen ausschliesslich Schülerinnen und Schüler, Lehrpersonen sowie die Angestellten der Schule verköstigt werden.

d. Zwischen 00.00 Uhr und 06.00 Uhr müssen die Restaurationsbetriebe geschlossen bleiben.

e. Den Betrieben ist nur die Abgabe von Speisen und Getränken erlaubt; weitere Angebote wie Konzerte oder Spiele sind untersagt.[78]

[4] Im Bereich des Sports sind folgende Aktivitäten zulässig, einschliesslich der Nutzung der hierfür notwendigen Sportanlagen und -betriebe:

a. Sportaktivitäten ohne Körperkontakt von Einzelpersonen und in Gruppen bis zu 5 Personen;

b. Trainings von Leistungssportlerinnen und -sportlern, die Angehörige eines nationalen Kaders eines nationalen Sportverbands sind und als Einzelpersonen, in Gruppen bis zu 5 Personen oder als beständige Wettkampfteams trainieren;

c. Trainings von Angehörigen der Teams, die einer Liga mit überwiegend professionellem Spielbetrieb angehören;

d.[79] ...[80]

[5] Für Aktivitäten nach Absatz 4 muss ein Schutzkonzept nach Artikel 6*a* erarbeitet und umgesetzt werden von:

a. Betreibern von Anlagen, die für solche Aktivitäten genutzt werden; und

b. Organisatoren solcher Aktivitäten, namentlich Vereinen.[81]

Covid-19-Verordnung 2 (818.101.24), Fassung vom 11.5.2020

«VfGH Entscheidung V 411/2020» (Verfassungsgerichtshof Österreich)

Dabei kritisiert der VfGH, dass aus dem Verordnungsakt, der grundsätzlich entsprechende Unterlagen enthalten sollte, die den Entscheidungsprozess dokumentieren und nachvollziehbar machen, keine sachliche Rechtfertigung für die Ungleichbehandlung von Geschäften mit mehr als 400 m² gegenüber vergleichbaren Betriebsstätten, insbesondere von Bau- und Gartenmärkten, erkennbar sei:

> *„Die Entscheidungsgrundlagen, die im Verordnungsakt zur Änderung der COVID-19-Maßnahmenverordnung-96 mit BGBl. II 151/2020 dokumentiert sind, beschränken sich auf ein Papier zum „Weitere[n] Fahrplan Corona-Krise", das schlagwortartig eine Reihe zu treffender Maßnahmen aufzählt und dabei auch die hier in Rede stehenden Maßnahmen erwähnt. Unterlagen oder Hinweise, die die Umstände der zu erlassenden Regelungen betreffen, fehlen im Verordnungsakt gänzlich. Es ist aus dem Verordnungsakt nicht ersichtlich, welche Umstände im Hinblick auf welche möglichen Entwicklungen von COVID-19 den Verordnungsgeber insbesondere bei seiner Entscheidung hinsichtlich der 400 m²-Grenze oder der unterschiedlichen Voraussetzungen für das Betreten sonstiger Handelsstätten und der in § 2 Abs. 1 Z 22 COVID-19-Maßnahmenverordnung-96 genannten Bereiche geleitet haben."*

Damit fehle eine sachliche Rechtfertigung dafür, das Betretungsverbot für Betriebsstätten, deren Kundenbereich über 400 m² beträgt, aufrechtzuerhalten, wenn gleichzeitig – ohne ersichtliche sachliche Rechtfertigung – für die Bereiche „Baustoff-, Eisen- und Holzhandel, Bau- und Gartenmärkte" eine Ausnahme vom Betretungsverbot verordnet wird

3. Kompetenzteilung Bund / Kantone

«Zuständigkeiten»

1. Abschnitt: Gegenstand und Zweck

Art. 1

[1] Diese Verordnung ordnet Massnahmen gegenüber der Bevölkerung, Organisationen und Institutionen sowie den Kantonen an zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19).

[2] Die Massnahmen dienen dazu:

a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;

b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;

c. besonders gefährdete Personen zu schützen;

d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.

Covid-19-Verordnung 2 (818.101.24), Fassung vom 13.3.2020

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen[3]

Art. 1 Gegenstand und Zweck[4]

[1] Diese Verordnung ordnet Massnahmen gegenüber der Bevölkerung, Organisationen und Institutionen sowie den Kantonen an zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19).

[2] Die Massnahmen dienen dazu:

a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;

b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;

c. besonders gefährdete Personen zu schützen;

d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.

Art. 1*a*[5] Zuständigkeit der Kantone

Soweit diese Verordnung nichts anders bestimmt, behalten die Kantone ihre Zuständigkeiten.

Covid-19-Verordnung 2 (818.101.24), Fassung vom 16.3.2020

«Tessiner Krisenfenster: Art. 7e Covid-19-Verordnung 2»

Art. 7*e*[94] Ausnahmen für Kantone in besonderen Gefährdungslagen

[1] Besteht in einem Kanton aufgrund der epidemiologischen Situation eine besondere Gefahr für die Gesundheit der Bevölkerung, so kann der Bundesrat ihn auf begründetes Gesuch hin ermächtigen, für eine begrenzte Zeit und für bestimmte Regionen eine Einschränkung oder Einstellung der Tätigkeit bestimmter Wirtschaftsbranchen anzuordnen.

[2] Gesuche nach Absatz 1 können vom Bundesrat ganz oder teilweise bewilligt werden, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

a. Der Kanton verfügt auch nach Unterstützung durch andere Kantone nicht über ausreichende Kapazitäten in der Gesundheitsversorgung.

b. Die betroffenen Branchen sind mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht in der Lage, die Präventionsmassnahmen nach Artikel 7*d* Absatz 1 umzusetzen.

c. Die Sozialpartner stimmen den in Absatz 1 vorgesehenen Massahmen nach Anhörung zu.

d.[95] Die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern des täglichen Bedarfs und mit wesentlichen Dienstleistungen und die Versorgung der Gesundheitseinrichtungen sowie von deren Zuliefererbetrieben bleiben gewährleistet.

e. Die Funktionsfähigkeit der betroffenen Wirtschaftsbranchen ist aufgrund des Ausbleibens von Grenzgängern beeinträchtigt.

[3] Gehen die von einem Kanton getroffenen Massnahmen über die Ermächtigung des Bundesrates hinaus, so entfällt für diesen die Kurzarbeitszeitentschädigung des Bundes.

[4] Der Bundesrat kann einzelne für die Verfügbarkeit von Gütern des täglichen Bedarfs und von wesentlichen Dienstleistungen relevante Wirtschaftsbranchen oder Betriebe von der Beschränkung oder Einstellung der Tätigkeit ausnehmen.[96]

[5] Betriebe, die dem kantonalen Arbeitsinspektorat gegenüber glaubhaft machen, dass sie die Präventionsmassnahmen nach Artikel 7*d* Absatz 1 umsetzen, können ihren Betrieb weiterführen.

Covid-19-Verordnung 2 (818.101.24), Fassung vom 20.6.2020

«Art. 7 und 8 Covid-19-Verordnung besondere Lage»

Art. 7 Erleichterungen durch die Kantone

Die zuständige kantonale Behörde kann Erleichterungen gegenüber den Vorgaben nach Artikel 4 Absätze 2–4 sowie den Artikeln 5 und 6 bewilligen, wenn:

a. überwiegende öffentliche Interessen dies gebieten; und

b. vom Veranstalter oder Betreiber ein Schutzkonzept nach Artikel 4 vorgelegt wird, das spezifische Massnahmen umfasst, welche die Verbreitung des Coronavirus (Covid-19) verhindern und Übertragungsketten unterbrechen.

Art. 8 Zusätzliche Massnahmen der Kantone

1 Erhöht sich die Anzahl Personen, die nach Artikel 33 EpG identifiziert und benachrichtigt werden müssen, derart, dass diese Massnahme nicht praktikabel ist, so kann der Kanton für eine begrenzte Zeit vorsehen, dass die Anzahl Gäste, Besucherinnen und Besucher oder Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Einrichtungen und Betrieben sowie an Veranstaltungen über die Vorgaben dieser Verordnung hinaus beschränkt wird.

2 Kommt es örtlich begrenzt zu einer hohen Anzahl von Infektionen oder droht eine solche unmittelbar, so kann der Kanton für eine begrenzte Zeit regional geltende Massnahmen nach Artikel 40 EpG treffen. Er hört vorgängig das BAG an und informiert dieses über die getroffene Massnahme.

Covid-19-Verordnung besondere Lage (818.101.26), Fassung vom 15.8.2020

4. Empfehlungen / Pflichten

«Art. 10b Covid-19-Verordnung 2»

5. Abschnitt:[16] Besonders gefährdete Personen

Art. 10*b* Grundsatz

[1] Besonders gefährdete Personen sollen zu Hause bleiben und Menschenansammlungen meiden.

[2] Als besonders gefährdeten Personen gelten Personen ab 65 Jahren und Personen, die insbesondere folgende Erkrankungen aufweisen: Bluthochdruck, Diabetes, Herz-Kreislauf-Erkrankungen, chronische Atemwegserkrankungen, Erkrankungen und Therapien, die das Immunsystem schwächen, Krebs.

Covid-19-Verordnung 2 (818.101.24), Fassung vom 17.3.2020

«Quarantäne bei Einreise»

Art. 2 Quarantäne für einreisende Personen

Personen, die in die Schweiz einreisen und sich zu einem beliebigen Zeitpunkt innerhalb von 14 Tagen vor der Einreise in einem Staat oder Gebiet mit erhöhtem Risiko einer Ansteckung mit dem Coronavirus Sars-CoV-2 (Staat oder Gebiet mit erhöhtem Ansteckungsrisiko) aufgehalten haben, sind verpflichtet, sich unverzüglich nach der Einreise auf direktem Weg in ihre Wohnung oder eine andere geeignete Unterkunft zu begeben. Sie müssen sich während 10 Tagen nach ihrer Einreise ständig dort aufhalten (Quarantäne).

Art. 5 Meldepflicht für einreisende Personen

Wer gemäss dieser Verordnung verpflichtet ist, sich in Quarantäne zu begeben, muss innerhalb von zwei Tagen der zuständigen kantonalen Behörde seine oder ihre Einreise melden und die Anweisungen dieser Behörde befolgen.

Covid-19-Verordnung Massnahmen im Bereich des internationalen Personenverkehrs vom 2. Juli 2020 (SR 818.101.27)

Self-quarantine upon arrival in the Netherlands

Travellers arriving in the Netherlands from certain countries and regions should self-quarantine for 10 days. Even if you do not have any symptoms or if you have tested negative for COVID-19. Once in the Netherlands, you can self-quarantine at home or in temporary or holiday accommodation.

You should always self-quarantine if you're traveling from these countries and regions, even if you don't have any symptoms of coronavirus disease (COVID-19) or you have been tested and the test shows you do not have COVID-19.

Self-quarantine rules

Don't leave your accommodation, whether that is your home, holiday accommodation or other temporary accommodation, like a hotel room. Do not travel or go to another location in the Netherlands. People arriving from abroad may not return to their country of origin. The following rules apply during self-quarantine:

- Nobody may visit you, except for medical purposes (for example, a doctor or a GGD official).
- Only members of your household or your travel companions may be in your accommodation with you. You must stay 1.5 metres away from them as much as possible. This means no hugging, kissing or sex.
- If you need medical assistance, do not go to the doctor or the hospital, but phone the doctor instead.
- Children under 13 may go to school, out-of-school care and sports clubs.
- Ask other people to do grocery shopping for you. If this isn't possible, you may briefly go out to do grocery shopping. But only if you do not have any symptoms of COVID-19.

«Alters- und Pflegeheime»

Umgang mit Besuchsregelungen in Alters- und Pflegeheimen war unbefriedigend:

- Brief Bundesrat vom 20. März 2020 an die kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und –direktoren und Mitglieder von CURAVIVA Schweiz: Empfehlung die Besuche einzuschränken oder Besuchsverbot?
- Reaktion der Kantone: z.T. Allgemeinverfügungen, z.T. keine Umsetzung in der kantonalen Gesetzgebung
- Folge: Viele Institutionen haben buchstabengetreu ein Besuchs- und Ausflugsverbot angewendet. Unklarer Wortlaut von Empfehlungen des BAG. Diese haben nahegelegt, dass die Heimleitung verpflichtet ist, Besuche und Ausflüge der Heimbewohner zu verbieten.

9. September 2020

Workshop B
Erfahrungsbericht aus dem Bildungsbereich

Franziska Gschwend

Bildungsdepartement des Kantons St. Gallen

Notrecht in der Corona-Krise

Erfahrungsbericht aus dem Bildungsbereich

9. September 2020

Franziska Gschwend, Leiterin Dienst für Recht und Personal des Bildungsdepartements des Kantons St.Gallen

Inhalt

1. Grundlagen und Einordnung des Bildungsrechts
2. «Corona-Meilensteine» im Bildungsbereich
3. COVID-19-Verordung 2 vom 13. März 2020 – Umsetzung im Kanton St.Gallen
4. COVID-19-Verordung 2, Änderung vom 16. April 2020 – Umsetzung im Kanton St.Gallen
5. COVID-19-Verordnung Qualifikationsverfahren berufliche Grundbildung vom 16. April 2020
6. Fazit

Kantonale Grundlage für «Notrecht»

Art. 75 der Kantonsverfassung[1]

e) Dringlichkeit

Soweit unaufschiebbarer Regelungsbedarf besteht und das ordentliche Verfahren wegen zeitlicher Dringlichkeit nicht durchgeführt werden kann, setzt die Regierung durch Verordnung vorläufig Recht. Sie stellt dem Kantonsrat ohne Verzug Antrag auf Erlass gesetzlicher Bestimmungen. Die Verordnung wird längstens zwei Jahre angewendet.

[1] Verfassung des Kantons St.Gallen vom 10. Juni 2001, sGS 111.1

Einordnung des Bildungsrechts

- **Eidgenössisches Recht** (insbesondere Bundesverfassung, Berufsbildung, Hochschulbereich)
- **Interkantonales Recht** (Konkordate, zwischenstaatliche Vereinbarungen)
- **kantonale Gesetze und Verordnungen**
- **verschiedene Reglemente, Weisungen, Kreisschreiben usw.** (im Kanton St.Gallen von Bildungsrat, Bildungsdepartement oder Hochschulorganen)
- **Kommunale Erlasse** (Gemeindeordnung und kommunale Reglemente)

Einordnung des Bildungsrecht - Herausforderungen für die Notrechtssetzung

- Das Bildungsrecht ist – je nach Schulstufe – stark föderalistisch geprägt: interkantonale Koordination nötig bei der Notrechtsetzung?
- Volksschule im Kanton St.Gallen: kommunale Trägerschaft, kantonale Rahmenvorgaben – Mitsprache der Gemeinden bei der Notrechtsetzung?
- Berufsbildung: Verbundpartnerschaft von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt – wer ist wirklich zuständig für die Notrechtsetzung?
- Hochschulen: selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten mit teils interkantonaler Trägerschaft – wer ist verantwortlich für die Setzung von Notrecht?
- …

Einordnung des Bildungsrecht – begünstigende Umstände für die Notrechtsetzung im Kanton St.Gallen

- weitreichende kantonale Kompetenzen im Bildungsbereich
- kantonale Notrechtsklausel ohne Präzisierung der Schutzgüter
- kantonale Rahmengesetze im Bildungsbereich siedeln wesentliche Rechtsetzungskompetenzen bei Regierung, Bildungsrat und Gremien selbständig öffentlich-rechtlicher Anstalten an – Dringlichkeitsrecht im Sinne der Kantonsverfassung musste deshalb nur ganz punktuell erlassen werden
- Erlassvorbereitung und Unterstützung der Schulträger an einem Ort – auf Unklarheiten kann rasch und breit reagiert werden
- gute Vernetzung in interkantonalen und nationalen Gremien

«Corona-Meilensteine» im Bildungsbereich

13. März 2020: Erlass COVID-19-Verordnung 2 - Bundesrat beschliesst Schulschliessung auf allen Stufen

14. März 2020: Regierung erlässt die Verordnung über die Aufrechterhaltung eines Betreuungsangebots in der Volksschule

16. März 2020: Aufnahme Fernunterricht an Volks-, Mittel- und Hochschulen (ab dem 23.3.2020 auch an Berufsfachschulen)

7. April 2020: Regierung erlässt einen Nachtrag zur Sport-Toto-Verordnung (Unterstützung von Sportvereinen mit zinslosen Darlehen aus dem Sport-Toto-Fonds), ein weiterer Nachtrag folgte am 30. Juni 2020

16. April 2020: Bundesrat erlässt die COVID-19-Verordnung Qualifikationsverfahren berufliche Grundbildung (29. April 2020: Absage der schriftlichen Lehrabschlussprüfungen bzw. der Berufsmaturitätsprüfungen durch das SBFI)

«Corona-Meilensteine» im Bildungsbereich

29. April 2020: Bundesrat erlässt die COVID-19-Verordnung gymnasiale Maturitätsprüfungen

29. April 2020: Bildungsrat beschliesst die Durchführung von schriftlichen Schlussprüfungen an Mittelschulen und den Verzicht auf mündliche Prüfungen

11. bzw. 25. Mai 2020: Präsenzunterricht an der Volksschule und im Untergymnasium in Halbklassen

8. Juni 2020: Präsenzunterricht an der Volksschule im Normalbetrieb, auf der Sekundarstufe II meistens noch in Teilklassen

10. August 2020 (nach den Sommerferien): Präsenzunterricht in der Volksschule und auf der Sekundarstufe II im Normalbetrieb und grundsätzlich ohne Masken

COVID-19-Verordnung 2 vom 13. März 2020

Art. 5 Schulen, Hochschulen und weitere Ausbildungsstätten

[1] Präsenzveranstaltungen in Schulen, Hochschulen und übrigen Ausbildungsstätten sind verboten.

[2] Prüfungen, für die bereits ein Termin festgelegt wurde, können unter Einhaltung geeigneter Schutzmassnahmen durchgeführt werden.

[3] Für die Grundschule können die Kantone Betreuungsangebote vorsehen.

COVID-19-Verordnung 2, Änderung vom 16. März 2020

Anpassung von Art. 5 (Abs. 3 neu formuliert, neuer Abs. 4):

[3] Die Kantone sorgen für die notwendigen Betreuungsangebote für Kinder, die nicht privat betreut werden können. Besonders gefährdete Personen dürfen dazu nicht eingebunden werden.

[4] Kindertagesstätten dürfen nur geschlossen werden, wenn die zuständigen Behörden andere geeignete Betreuungsangebote vorsehen.

COVID-19-Verordnung 2 vom 13. März 2020

Art. 7 Ausnahmen

Die zuständige kantonale Behörde kann Ausnahmen von den Verboten nach den Artikeln 5 und 6 bewilligen, wenn:

a. überwiegende öffentliche Interessen dies gebieten, beispielsweise für Veranstaltungen zur Ausübung politischer Rechte oder zur Bildung; und
b. von der Ausbildungsinstitution, der Veranstalterin oder dem Betreiber ein Schutzkonzept vorgelegt wird, das die Präventionsmassnahmen nach Artikel 6 Absatz 2 umfasst.

COVID-19-Verordnung 2 vom 13. März 2020

Prämissen:

- extreme Kurzfristigkeit der Ankündigung, dass sämtliche Bildungseinrichtungen geschlossen werden
- hohe Anzahl Betroffene
- höchst unterschiedliche Voraussetzungen für die Umstellung auf Fernunterricht auf den verschiedenen Schulstufen
- Befristung vorerst bis 19. April 2020 (Ende der Frühlingsferien im Kanton St.Gallen)

COVID-19-Verordnung 2 vom 13. März 2020 – Umsetzung im Kanton St.Gallen bis zu den Frühlingsferien

Es stellen sich verschiedene Fragen – rechtlicher, aber auch ganz praktischer Natur, z.B.:

- in welchen Bereichen muss unverzüglich Recht gesetzt werden – und in welchen Bereichen kann man sich dazu noch etwas Zeit nehmen?
- Wie kann Fernunterricht sinnvoll organisiert werden? Und wer betreut die Schulkinder während den ordentlichen Unterrichtszeiten?
- Wie kann der grundrechtliche Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht (Art. 19 BV) auch während dem Lockdown bestmöglich gewährleistet werden?
- Können gestützt auf Art. 7 der COVID-19-Verordnung 2 Präsenzveranstaltungen in besonderen Situationen und Settings erlaubt werden (z.B. Unterricht in Kleingruppen für Lernende mit besonderen Bildungsbedürfnissen oder in sensiblen Schulphasen)? Und wer ist überhaupt zuständige Stelle des Kantons für solche Ausnahmebewilligungen?
- …

COVID-19-Verordnung 2 vom 13. März 2020 – Umsetzung im Kanton St.Gallen bis zu den Frühlingsferien

Volksschule:

- **13. März 2020:** Information der kommunalen Schulträger über die Schulschliessung und Instruktion, dass – soweit zeitlich noch möglich – Vorkehrungen getroffen werden sollen für Fernunterricht ab dem 16. März 2020 (im Sinne von Vertiefung von bereits Erlerntem)
- **a.o. Sitzung der Regierung vom 14. März 2020:** Erlass der Verordnung über die Aufrechterhaltung eines Betreuungsangebots für Volksschülerinnen und Volksschüler im Rahmen der Bekämpfung des Coronavirus
- **Kontinuierlich:** Unterstützung der kommunalen Schulträger bei der Umsetzung mit Infoline, FAQ's, Handreichungen usw.

Erkenntnis: Unmittelbarer Rechtsetzungsbedarf besteht nur im Bereich der Betreuung von Volksschul-Kindern ab dem 16. März 2020

COVID-19-Verordnung 2 vom 13. März 2020 – Umsetzung im Kanton St.Gallen bis zu den Frühlingsferien

Sekundarstufe II (Mittel- und Berufsfachschulen):

- **Ausgangslage:** «eigene Schulen», damit direktere Kommunikation möglich
- **13. März 2020:** Information der Schulen über die Schulschliessung und Instruktion, asap auf Fernunterricht umzustellen (auch Vermittlung von neuem Stoff)
- **16. bzw. 23. März 2020:** Aufnahme Fernunterricht an Mittel- bzw. an Berufsfachschulen
- **In hohem Takt:** Austausch innerhalb der jeweiligen Rektoren-konferenzen zu Massnahmen

Erkenntnis: Es besteht kein unmittelbarer Rechtsetzungsbedarf

COVID-19-Verordnung 2 vom 13. März 2020 – Umsetzung im Kanton St.Gallen bis zu den Frühlingsferien

Verordnung über die Aufrechterhaltung eines Betreuungsangebots an der Volksschule im Rahmen der Bekämpfung des Coronavirus vom 14. März 2020 (Betreuungsverordnung)

Art. 1 Betreuungsangebot an der Volksschule

[1] Die Träger der öffentlichen Volksschule stellen für Schülerinnen und Schüler in Kindergarten und Primarschule ein Betreuungsangebot im Sinn von Art. 5 Abs. 3 der Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) vom 13. März 2020 sicher.

[2] Das Betreuungsangebot steht Schülerinnen und Schülern in Kindergarten und Primarschule des jeweiligen Schulträgers zur Verfügung, wenn die Betreuung nicht durch die Eltern sichergestellt werden kann.

[3] Es deckt die ordentliche Unterrichtszeit ab und umfasst auch den Mittagstisch nach Art. 19bis des Volksschulgesetzes vom 13. Januar 1983. Besteht beim Schulträger ein Angebot an ausserschulischer Betreuung, wird dieses weiterhin gewährleistet.

[4] Der Schulträger regelt die Einzelheiten.

IV.

Dieser Erlass wird ab sofort bis 4. April 2020 angewendet.

COVID-19-Verordnung 2 vom 13. März 2020 – Umsetzung im Kanton St.Gallen bis zu den Frühlingsferien

Betreuungsverordnung - Fragen beim Vollzug:

Wer ist Träger der öffentlichen Volksschule – nur die Gemeinden oder auch die privaten Sonderschulen?

➡ praktische Umsetzung: Auslegung, dass anerkannte private Sonderschulen Schulträger im Sinn von Art. 1 Abs. 1 der Verordnung sind und deshalb ein eigenes Betreuungsangebot aufrecht erhalten müssen (Klärung via FAQ's)

COVID-19-Verordnung 2 vom 13. März 2020 – Umsetzung im Kanton St.Gallen bis zu den Frühlingsferien

Betreuungsverordnung - Fragen beim Vollzug:

Ist die Betreuung kostenpflichtig?

➡ geklärt in einem I. Nachtrag vom 28. März 2020 (neuer Abs. 3bis):

«[3bis] Das Betreuungsangebot während der ordentlichen Unterrichtszeit ist kostenlos. Vorbehalten bleiben die gesetzlichen Bestimmungen über den Mittagstisch.»

COVID-19-Verordnung 2 vom 13. März 2020 – Umsetzung im Kanton St.Gallen bis zu den Frühlingsferien

Betreuungsverordnung - Fragen beim Vollzug:
Befristung bis zum (Beginn Frühlingsferien) – wer ist für die Betreuung der Schulkinder bis zum 19. April 2020 (damalige Befristung von Art. 5 COVID-19-Verordnung 2) zuständig?

geklärt mit dem I. Nachtrag vom 28. März 2020 (neuer Art. 2):

«[1] Die politische Gemeinde in Absprache mit dem Schulträger stellt während der Schulferien für Schülerinnen und Schüler in Kindergarten und Primarschule ein Betreuungsangebot im Sinn von Art. 5 Abs. 3 der Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) vom 13. März 2020 sicher.

[2] Das Betreuungsangebot steht Schülerinnen und Schülern in Kindergarten und Primarschule mit schulrechtlichem Aufenthalt im Gebiet der politischen Gemeinde zur Verfügung, wenn die Betreuung nicht durch die Eltern sichergestellt werden kann.

[3] Die politische Gemeinde regelt die Einzelheiten.

COVID-19-Verordnung 2 vom 13. März 2020 – Umsetzung im Kanton St.Gallen bis zu den Frühlingsferien

Betreuungsverordnung - Fragen beim Vollzug:
Befristung nach dem 19. April 2020 vor dem Hintergrund der ungewissen Dauer der Schulschliessungen gestützt auf Art. 5 der COVID-19-Verordnung 2: Vollzugsdauer erneut befristen oder an Verordnung des Bundes koppeln?

mit einem II. Nachtrag vom 14. April 2020 wurde die Vollzugsdauer wie folgt definiert:

«Dieser Erlass wird ab 15. April 2020 angewendet und tritt am selben Tag wie Art. 5 der eidgenössischen Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) vom 13. März 2020 ausser Vollzug. »

COVID-19-Verordnung 2, Änderung vom 16. April 2020 – Umsetzung im Kanton St.Gallen

Änderungen im Bildungsbereich:

- Präsenzunterricht in der Volksschule (und entgegen den Schlussbestimmungen gemäss Ausführungen des Bundesrates nur dort!) ist ab dem 11. Mai 2020 wieder möglich
- Ankündigung, dass ab dem 8. Juni 2020 Präsenzunterricht auch auf der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe wieder möglich sein soll

COVID-19-Verordnung 2, Änderung vom 16. April 2020 – Umsetzung im Kanton St.Gallen

Umsetzung im Kanton St.Gallen:

- **20. April 2020:** Weisungen des Bildungsrates zum Fernunterricht an der Volksschule (auch neue Lerninhalte, aber Beschränkung auf Kernfächer, erste Hinweise zur Beurteilung und Promotion)
- **29. April 2020:** Weisungen des Bildungsrates zur Wiederaufnahme des Präsenzunterrichts an der Volksschule im Rahmen der Bekämpfung des Coronavirus (Halbklassenunterricht bis zum 8. Juni 2020, Jahreszeugnis, in der Regel automatische Promotion)
- **29. April 2020:** diverse ergänzende Reglemente im Bereich der Mittelschulen
- **29. April 2020:** Weisungen des Bildungsrates und des Bildungsdepartementes zur Wiederaufnahme des Präsenzunterrichts auf der Sekundarstufe II

COVID-19-Verordnung 2, Änderung vom 16. April 2020 – Umsetzung im Kanton St.Gallen

Rechtliche Fragestellungen:

Wie weit ist der Kanton überhaupt noch zur Rechtsetzung befugt? Bzw. wie ist entsprechendes Bundesrecht auszulegen?

Beispiel:

Kann der Kanton gestützt auf die COVID-19-Verordnung gymnasiale Maturitätsprüfungen die Note der schriftlichen Maturitätsprüfung abweichend von der Maturitäts-Anerkennungsverordnung gewichten (im Kanton St.Gallen im Corona-Sommer 1/3 statt 1/2 der Maturanote)?

COVID-19-Verordnung 2, Änderung vom 16. April 2020 – Umsetzung im Kanton St.Gallen

COVID-19-Verordnung gymnasiale Maturitätsprüfungen:

Art. 1 Gegenstand, Grundsätze und Zweck

1 Diese Verordnung regelt die Durchführung der kantonalen gymnasialen Maturitätsprüfungen im Jahre 2020 (Maturitätsprüfungen 2020) angesichts der Pandemie des Coronavirus (COVID-19).

2 Die Maturitätsprüfungen 2020 finden gemäss den Bestimmungen der Maturitäts-Anerkennungsverordnung vom 15. Februar 19952 (MAV) und den entsprechenden kantonalen Regelungen statt.

3 Die Kantone können auf eigenen Beschluss die Maturitätsprüfungen 2020 teilweise in Abweichung von den Bestimmungen der MAV und gemäss den nachfolgenden Bestimmungen durchführen.

4 ….

COVID-19-Verordnung 2, Änderung vom 16. April 2020 – Umsetzung im Kanton St.Gallen

COVID-19-Verordnung gymnasiale Maturitätsprüfungen:

Art. 2 Abweichungen von den Bestimmungen des bisherigen geltenden Rechts

[1] Die Kantone können bestimmen, dass in Abweichung von Artikel 14 Absatz 1 MAV3 keine Abschlussprüfungen (Maturitätsprüfungen im Sinne von Art. 14 MAV) stattfinden.

[2] Führen die Kantone keine Abschlussprüfungen durch, so werden in Abweichung von Artikel 15 Absätze 1 und 2 MAV die Maturitätsnoten wie folgt gesetzt:

….

COVID-19-Verordnung 2, Nachtrag vom 16. April 2020 – Umsetzung im Kanton St.Gallen

Rechtliche Fragestellungen:

Kompetenzdelegation: Kann einem Hochschul-Rektor die Kompetenz zum Erlass von reglements-abweichenden Bestimmungen gegeben werden?

Antwort:

nein – auch (und gerade!) in Krisenzeiten muss die Rechtsetzungsbefugnis beim Hochschulrat bleiben bzw. dieser muss als oberstes Organ der Hochschule die Verantwortung behalten

COVID-19-Verordnung 2, Nachtrag vom 16. April 2020 – Umsetzung im Kanton St.Gallen

Praktische Fragestellungen :
Wie erfolgt die Beschlussfassung bei bestehendem Versammlungsverbot (vorfrageweise: gilt dieses auch für Behörden?) und hohem Zeitdruck?

Problem:
Das kantonale Recht lässt Zirkularbeschlüsse nur zu, wenn das entsprechende Geschäftsreglement dies vorsieht (was beim Bildungsrat, aber auch den Hochschulräten nicht der Fall ist)

Lösung:
Präsidialentscheid mit vorgängigem Konsultationsverfahren

COVID-19-Verordnung 2, Nachtrag vom 16. April 2020 – Umsetzung im Kanton St.Gallen

Legistische Fragestellungen:
Neue Erlasse oder ergänzende Erlasse zu bereits bestehenden, befristete Nachträge zu bestehenden Errlassen…?

Uneinheitliche Lösung im Kanton St.Gallen:
- teils neue Weisungen, welche befristete Abweichungen von bestehenden Weisungen vorsehen
- teils ergänzende Reglemente, welche befristete Abweichungen von bestehenden Reglementen vorsehen (Bsp.: ergänzendes Reglement zur Maturitätsprüfung des Gymnasiums für das Schuljahr 2019/20)

COVID-19-Verordnung 2, Nachtrag vom 16. April 2020 – Umsetzung im Kanton St.Gallen

Rechtliche Fragestellungen:
Gilt die Pflicht zur interkantonalen Harmonisierung (Art. 62 Abs. 3 BV) auch in Krisenzeiten?

Interkantonale Koordination unter hohem Zeitdruck – minimaler Konsens im Rahmen der EDK:

- Das Schuljahr 2019/20 wird als vollwertiges Schuljahr anerkannt.
- Die festgelegten Schulkalender für die Schuljahre 2019/20 und 2020/21 und die damit verbundenen Schulferien behalten Gültigkeit.
- Die Zeugnisse für das Schuljahr 2019/20 enthalten einen Vermerk, wonach der Präsenzunterricht während der Zeit der Corona-Pandemie ausgesetzt wurde.
- Den Schülerinnen und Schülern aller Stufen erwachsen aufgrund der aktuellen Situation keine Nachteile bezüglich ihrer weiteren Schullaufbahn.

COVID-19-Verordnung Qualifikationsverfahren berufliche Grundbildung vom 16. April 2020

Der Schweizerische Bundesrat,
gestützt auf Artikel 34 Absatz 1 des Berufsbildungsgesetzes vom 13. Dezember 2002,
verordnet:

Art. 1 Gegenstand und Zweck

[1] Diese Verordnung regelt die Massnahmen zur Durchführung der Qualifikationsverfahren der beruflichen Grundbildung im Jahre 2020 (QV 2020) angesichts der Pandemie des Coronavirus (COVID-19).

[2] Bund, Kantone und Organisationen der Arbeitswelt stellen die Durchführung der QV 2020 unter Einhaltung der Empfehlungen des Bundesamtes für Gesundheit betreffend Hygiene und soziale Distanz sicher.

[3] Zu diesem Zweck finden die QV 2020 in Abweichung von den Prüfungsbestimmungen der Verordnungen des SBFI über die beruflichen Grundbildungen (BiVo) und der Verordnung des SBFI vom 27. April 2006[1] über Mindestvorschriften für die Allgemeinbildung in der beruflichen Grundbildung statt.

COVID-19-Verordnung Qualifikationsverfahren berufliche Grundbildung vom 16. April 2020

Art. 2 Richtlinien

[1] Grundlage für die Durchführung der QV 2020 der beruflichen Grundbildung sind die von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt gemeinsam erlassenen Richtlinien[1].

[2] Die Richtlinien gelten für die ganze Schweiz.

[3] Sie stellen sicher, dass die QV 2020 eine Überprüfung der praktischen, fachlichen und allgemeinbildenden Kompetenzen erlauben, die derjenigen nach den Verordnungen nach Artikel 1 Absatz 3 gleichwertig ist.

[1] Die Richtlinien sind im Internet unter der folgenden Adresse abrufbar: www.sbfi.admin.ch > Das SBFI > Rechtliche Grundlagen > Berufsbildung

COVID-19-Verordnung Qualifikationsverfahren berufliche Grundbildung vom 16. April 2020

Art. 3 Abs. 3

Für die Durchführung des Qualifikationsbereichs praktische Arbeit bestehen drei Prüfungsvarianten. Die Prüfungsvarianten, das Verfahren zu ihrer Festlegung und die Berechnung der Note werden in den Richtlinien geregelt.

COVID-19-Verordnung Qualifikationsverfahren berufliche Grundbildung vom 16. April 2020

Fragestellungen:

- Ist Art. 34 Abs. 1 BBG allein eine ausreichende Grundlage zur Setzung von Notrecht?
- Wenn ja: gibt er dem Bundesrat die Kompetenz zur Delegation der Rechtsetzungsbefugnis (zumal an nicht genau definierte Stellen)?
- welchen normativen Charakter haben die «Richtlinien»
- Können die Richtlinien die «Sicherstellung der Qualität und Vergleichbarkeit zwischen den Qualifikationsverfahren» sowie die «Sachgerechtheit und Transparenz der Beurteilungskriterien sowie die Chancengleichheit» gewährleisten bzw. wer überprüft das?
- …

Fazit

Koordination Bund – Kantone: In der Hektik nicht den Kopf verlieren

Hektik nicht bis zum überstürztem, kontraproduktiven Handeln übertreiben. Auch Massnahmen in einer Grosskrise erfordern und erlauben minimale Absprachen unter den rechtmässigen Akteuren.

Der Leaderkanton einer Konferenz spricht nicht automatisch für die Gesamtheit der Konferenzmitglieder.

Fazit

Zusammenarbeit Kantone – Kantone: Heterogenität nicht vergessen

Auch eine Grosskrise erfordert und erlaubt interkantonale Absprache.

Der Leaderkanton einer Konferenz spricht nicht automatisch für die Gesamtheit der Konferenzmitglieder.

Unterschiedliche Lösungen sind auch in der Krise situativ ein Vorteil bzw. nicht a priori nur ein Nachteil. Der Föderalismus läuft in Krisen Gefahr, medial als unkorrekt stigmatisiert zu werden.

Fazit

innerkantonale Zusammenarbeit – Austausch frühzeitig und kontinuierlich sicherstellen

Die Schaffung oder Aktivierung von Kontaktgremien für kurzfristige Vernehmlassungen erhöht die Qualität von Notrecht, schafft Vertrauen und erhöht die Akzeptanz.

Bewährte Gefässe zur Qualitätssicherung können und sollen auch bei der Setzung von Notrecht zum Tragen kommen.

Fragen / Diskussion

9. September 2020

Workshop C
Erfahrungsbericht aus dem Polizeibereich

Prof. Dr. August Mächler

Universität Zürich

Notrecht in der Corona-Krise
C: Erfahrungsbericht aus dem Polizeibereich

August Mächler

Zürich, 09. September 2020

§ ZfR

Universität Zürich[UZH]

I. Einleitung: Vorbemerkungen

Erfahrungen: … haben wir alle gemacht!

I. Einleitung: Übersicht

I. Einleitung

II. Polizei

III. Ausgewählte Fragen zum Rechtsetzungs-prozess

IV. Zusammenfassende Folgerungen

II. Polizei: Inhalt

1. Begriff der Polizei
2. Arten der Polizei
3. Instrumente des Polizeirechts
4. Voraussetzungen polizeilichen Handelns
5. Haftung aus polizeilichem Handeln

II. Polizei: Begriff, Arten und Instrumente

- Polizei … nicht nur Personen in Uniform!
- Polizeigüter: Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Öffentliche Gesundheit, Öffentliche Sittlichkeit, Treu und Glauben im Geschäftsverkehr
- Sicherheitspolizei, Gesundheitspolizei, Feuerpolizei, Baupolizei usw.
- Instrumente: Polizeiliche Regelungen, Polizeiverfügung, Realakte, Bewilligungspflichten, Polizeimonopol

II. Polizei: Allgemeinverfügung

Dienststelle Gesundheit und Sport

6002 Luzern

Luzern, 4. Juli 2020

COVID-19: Allgemeinverfügung betreffend Sicherstellung des Contact Tracings bei Besucherinnen und Besuchern von Clubs

II. Polizei: Voraussetzungen polizeilichen Handelns

1. Kompetenzen von Bund und Kantonen
2. Rechtliche Grundlage
   a. Besondere gesetzliche Grundlage
   b. Polizeiliche Generalklausel
   c. Notverordnung
3. Öffentliches Interesse
4. Verhältnismässigkeit
5. Störerprinzip

II. Polizei: Polizeinotstand

1. Was ist das?

2. Polizeiliche Notmassnahmen

3. Besonderheiten

II. Polizei: Entschädigungspflicht

§ 75 KV - AG

Verantwortlichkeiten

1 Der Kanton und die Gemeinden haften für den Schaden, den ihre Behörden, Beamten und übrigen Mitarbeitenden in Ausübung der amtlichen Tätigkeit Dritten widerrechtlich verursachen. Sie haften auch für rechtmässig verursachte Schäden, wenn Einzelne davon schwer betroffen sind und ihnen nicht zugemutet werden kann, den Schaden selbst zu tragen. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen und regelt die Geltendmachung des Haftungsanspruchs.

III. Phasen des Rechtssetzungsprozesses

1. Impulsgebung
2. Aufnahme des Ist-Zustandes
3. Festlegung und Präzisierung der Zielsetzung
4. Konzeptionelle Vorarbeiten
5. Redaktion des Entwurfes
6. Überprüfung des Entwurfes
7. Beschlussfassung
8. Publikation
9. Inkraftsetzung
10. Kontrolle der Wirkungen, Korrektur von Mängeln

(Müller/Uhlmann, Rz. 100 ff.)

III. Ausgewählte Fragen aus Rechtssetzungsprozess

1. Impulsgebung
2. Aufnahme des Ist-Zustandes
3. Festlegung und Präzisierung der Zielsetzung
4. Konzeptionelle Vorarbeiten
5. Redaktion des Entwurfes
6. Überprüfung des Entwurfes
7. Beschlussfassung
8. Publikation
9. Inkraftsetzung
10. Kontrolle der Wirkungen, Korrektur von Mängeln

III. Rechtsetzungsprozess: 0. Organisation der Arbeit

Einzelkämpfer oder Teamarbeit?

III. Rechtsetzungsprozess: 2. Aufnahme Ist-Zustand

- Tatsächliche Verhältnisse
- Rechtlicher Rahmen
- Politische Situation

III. Rechtsetzungsprozess: 2. Aufnahme Ist-Zustand

Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (COVID-19-Verordnung 2) vom 13. März 2020

Der Schweizerische Bundesrat,

gestützt auf die Artikel 184 Absatz 3 und 185 Absatz 3 der Bundesverfassung1 und auf die Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b, 41 Absatz 1 und 77 Absatz 3 des Epidemiengesetzes vom 28. September 20122,

verordnet:

III. Rechtsetzungsprozess: 4. Konzeptionelles

Bestimmung und Auswahl der Instrumente:

- Ge- und Verbote (Strafbestimmungen)
- Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (Konzepte)
- Ausgleichsregelung
- Empfehlungen, Warnungen, Informationen
- Organisation

III. Rechtsetzungsprozess: 5. Überprüfung

- Mitberichte
- Vernehmlassung

III. Rechtsetzungsprozess: 6.1 Publikation

Art. 7 PublG **Ordentliche, dringliche und ausserordentliche Veröffentlichung**

1 Die Texte nach den Artikeln 2–4 werden mindestens fünf Tage vor dem Inkrafttreten in der AS veröffentlicht.

2 Verträge und Beschlüsse nach den Artikeln 3 und 4, deren Inkrafttreten zum Zeitpunkt der Genehmigung noch nicht bekannt ist, werden unmittelbar nach dem Bekanntwerden ihres Inkrafttretens veröffentlicht.

3 Ein Text wird ausnahmsweise spätestens am Tag des Inkrafttretens veröffentlicht (dringliche Veröffentlichung), wenn dies zur Sicherstellung der Wirkung erforderlich ist.

4 Ist die Publikationsplattform nicht zugänglich, so werden die Texte mit anderen Mitteln veröffentlicht (ausserordentliche Veröffentlichung).

III. Rechtsetzungsprozess: 6.2 Publikation

Art. 8 RTVG **Bekanntmachungspflichten**

1 Die SRG sowie die Veranstalter mit einer Konzession gestützt auf Artikel 38 Absatz 1 Buchstabe a oder auf Artikel 43 Absatz 1 Buchstabe a müssen:

a. dringliche polizeiliche Bekanntmachungen, die für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder für die Sicherheit von Personen unumgänglich sind, sowie behördliche Alarmmeldungen und Verhaltensanweisungen unverzüglich in ihr Programm einfügen; b
b. die Öffentlichkeit über Erlasse des Bundes informieren, die nach Artikel 7 Absatz 3 des Publikationsgesetzes vom 18. Juni 200418 (PublG) dringlich oder nach Artikel 7 Absatz 4 PublG ausserordentlich veröffentlicht werden.

- Schwierigkeiten im Vollzug
- Rasche Abfolge von Anpassungen
- Grenzen der Mängelbehebung

VI. **Zusammenfassende Folgerungen**

Gehen im unsicheren Gelände erfordert Umsicht, Kreativität und Mut für die Rechtsetzung und die ständige Bereitschaft, sich veränderten Einsichten anzupassen:

…….
…….
…….
……

9. September 2020

Workshop D
Erfahrungsbericht aus der Rechtsetzungsbegleitung

Dr. Markus Nussbaumer (BK)
Miriam Sahlfeld (BJ)

Bundeskanzlei BK & Bundesamt für Justiz BJ

Notrecht in der Coronakrise

Erfahrungsbericht aus der Rechtsetzungsbegleitung der Bundesverwaltung

Markus Nussbaumer (BK) / Miriam Sahlfeld (BJ

ZfR-Tagung 9. September 2020

Rechtsetzungsbegleitung im Bund im Normalfall

Die beteiligten Stellen und ihre Zuständigkeiten

- Bundesamt für Justiz (BJ): RS I und RS II, Europarecht, internationale Menschenrechte
- Bundeskanzlei (BK), Sektion Recht
- Verwaltungsinterne Redaktionskommission (VIRK, bestehend aus Sprachdiensten der BK und RS I /RS II BJ)
- Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)
- Direktion für Völkerrecht (DV)

Die Zeitpunkte, die Verfahren, die Fristen

Rechtsetzungsbegleitung in der Coronakrise

Not kennt kein Gebot / In der Not frisst der Teufel Fliegen / Not macht erfinderisch / Aus der Not eine Tugend machen / …

Änderungskadenz bei der Covid-19-V 2

Art. 28 Aufhebung eines anderen Erlasses

Die COVID-19-Verordnung 2 vom 13. März 2020[24] wird aufgehoben.

23 SR **832.10**

24 [AS **2020** 773 783 841 863 867 1059 1065 1101 1131 1137 1155 1199 1245 1249 1333 1401 1501 1505 1585 1751 1815 1823 1835 2097 2099 2213 Art. 14 Ziff. 2]

Covid-19-Erlasslandschaft

- Primärmassnahmen / Sekundärmassnahmen
- Covid-19-Verordnung (1, 2, 3)
- Covid-19-Verordnungen …….
- «normale» Verordnungsänderungen

- Covid-19-Verordnung 3
- Covid-19-Verordnung besondere Lage

- Covid-19-Gesetz
- Covid-19-Gesetz …..
- «normale» Gesetzesänderungen

SR 818.101.241 (Stand 10.8.2020)

818.101.24	Verordnung 3 vom 19. Juni 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) (Covid-19-Verordnung 3)
818.101.241	Ergänzende Massnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise → 142.318 → 272.81 → 281.242 → 281.243 → 314.11 Anhang 2 → 412.101.243 → 412.103.12 → 412.103.2 → 413.16 → 413.17 → 415.01 Art. 20, 22, 23*a*, 39, 41, 41*a*, 63*a*, 83*c* → 415.021 → 442.15 → 443.113 Anhang 1 → 443.122 Art. 48 → 531.215.33 → 632.103.1 → 641.207.2 → 748.0 Art. 102*a*, 103 → 748.131.1 Art. 39*d* → 783.03 → 784.402 → 811.112.0 Art. 5 → 811.113.3 Art. 4*a*, 4*b*, 12, 18-20, 28 → 811.117.3 Art. 3 → 814.203 → 817.02 Art. 12, 95*a* → 830.31 → 831.101 Art. 41bis → 831.471 → 834.15 → 837.02 Art. 46, 50, 57, 57*a*, 63 → 837.033 → 862.1 → 916.01 Art. 19, 36, 54*c*; Anhang 3 → 916.141 → 916.341 Art. 13, 16, 19, 53*b* → 916.51 Art. 9 → 941.411 Art. 58*a* → 943.032 Art. 7*a* → 943.11 Art. 21, 22 → 951.261

Verordnungen im Zusammenspiel mit andern Textsorten

818.101.26

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

vom 19. Juni 2020 (Stand am 15. August 2020)

Erläuterungen zur Verordnung vom 19. Juni 2020 über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der COVID-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage; SR 818.101.26)

Version vom 12. August 2020

Neues Coronavirus: Häufig gestellte Fragen (FAQ)

Haben Sie Fragen zu Ansteckung und Risiken, Reise und Tourismus, Symptome, Diagnose und Behandlung und Schutz vor Ansteckung? Antworten finden Sie hier.

Die Hygiene- und Verhaltensregeln

Abstand halten

Mit dem neuen Coronavirus können Sie sich anstecken, wenn Sie engen und längeren Kontakt zu einer infizierten Person hatten. Indem Sie den nötigen Abstand (1,5 Meter) halten, schützen Sie sich und andere vor einer Ansteckung:

- Halten Sie beim Anstehen Abstand zu den Personen vor und hinter Ihnen (zum Beispiel an der Kasse oder in der Kantine)
- An Sitzungen: Lassen Sie zwischen den Teilnehmenden einen Stuhl frei

Die Stunde der Erläuterungen

BRB vom 8. April 2020 (EXE 2020 0573)

«Die Departemente, in deren Zuständigkeitsbereich COVID-19-Notverordnungen erlassen wurden, werden beauftragt, dafür zu sorgen, dass Erläuterungen für sämtliche Verordnungen bis zum 30. April 2020 elektronisch publiziert sind. Für alle künftigen Notverordnungen und Änderungen bestehender Notverordnungen sind Erläuterungen umgehend zu publizieren.»

COVID-19: Informationen und Empfehlungen für Institutionen wie Alters- und Pflegeheime sowie Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen

Stand: 02.04.2020

Besuche von Familie, Freunden und Bekannten Institutionen wie Alters- und Pflegeheimen so-wie Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen sind verboten. Dieses Besuchsverbot gilt nicht für Angehörige, die eine sterbende Person besuchen.

→ **Welche Normstufe schlagen Sie vor?**

Verordnungen und Medienkonferenzen (Rechtsetzung als Krisenkommunikation?)

Beispiel 1: Die Wandlungen des Art. 6 (a) Veranstaltungen, Einrichtungen, Betriebe … (Covid-19-V 2)

Beispiel 2:
Risikoländer und -regionen vs. Staat oder Gebiet mit erhöhtem Ansteckungsrisiko

Beispiel 3:
Ingress-Fragen

Beispiel 4:
Covid-19-Gesetz (Entwurf): Medienartikel

Beispiel 5:
«… sind verpflichtet, die Empfehlungen … einzuhalten»

Beispiel 6:
Gesetzestechnik in Zeiten von Corona

Beispiel 7:
Die Coronakrise als Sprachkrise

Schluss

Art. 12 Vernichtung und Archivierung der Daten

1 Die Daten des Proximity Tracing-Systems werden jeweils nach Ablauf von 14 Tagen fortlaufend gelöscht.[MOV7]

2 Die Daten des Codeverwaltungssystems[MOV8] werden nach Abschluss der Epidemie vernichtet.

1

Art. 6 ff. COVID-19-Verordnung 2 (Veranstaltungen, Einrichtungen, Betriebe)

A

Art. 6 Veranstaltungen und Betriebe (13.03.2020)

[1] Es ist verboten, öffentliche oder private Veranstaltungen, einschliesslich Sportveranstaltungen und Vereinsaktivitäten durchzuführen.

[2] Öffentlich zugängliche Einrichtungen sind für das Publikum geschlossen, namentlich:

a. Einkaufsläden und Märkte;…..

[3] Absatz 2 gilt nicht für folgende Einrichtungen und Veranstaltungen:

a. Lebensmittelläden und sonstige Läden (z. B. Kioske, Tankstellenshops), soweit sie …

n. …

[4] Die Einrichtungen und Veranstaltungen nach Absatz 3 müssen die Empfehlungen des Bundesamtes für Gesundheit betreffend Hygiene und sozialer Distanz einhalten. Die Anzahl der anwesenden Personen ist entsprechend zu limitieren, und Menschenansammlungen sind zu verhindern.

B

Art. 6 Veranstaltungen und Betriebe (27.04.2020)

[1] Es ist verboten, öffentliche oder private Veranstaltungen, einschliesslich Sportveranstaltungen und Vereinsaktivitäten durchzuführen.

[2] Öffentlich zugängliche Einrichtungen sind für das Publikum geschlossen, namentlich:

a. Einkaufsläden und Märkte;…..

[3] Die Absätze 1 und 2 gelten nicht für folgende Einrichtungen und Veranstaltungen, sofern sie über ein Schutzkonzept nach Artikel 6a verfügen:

a. Lebensmittelläden und sonstige Läden (z. B. Kioske, Tankstellenshops), soweit sie …

q. …

[4] Die Einrichtungen und Veranstaltungen nach Absatz 3 müssen die Empfehlungen des Bundesamtes für Gesundheit betreffend Hygiene und sozialer Distanz einhalten. Die Anzahl der anwesenden Personen ist entsprechend zu limitieren, und Menschenansammlungen sind zu verhindern.

C

Art. 6 Veranstaltungen und Betriebe (30.05.2020)

[1] Es ist verboten, öffentliche oder private Veranstaltungen, einschliesslich Sportveranstaltungen und Vereinsaktivitäten durchzuführen.

[2] Öffentlich zugängliche Einrichtungen sind für das Publikum geschlossen, namentlich:

a. ...

b. ...

[3] Die Absätze 1 und 2 gelten nicht für folgende Einrichtungen und Veranstaltungen, sofern sie über ein Schutzkonzept nach Artikel 6a verfügen und dieses umsetzen:

a. Einkaufsläden und Märkte;

b. Imbiss-Betriebe (Take-away) und Lieferdienste für Mahlzeiten;

D

Art. 6a Einrichtungen und Betriebe (20.06.2020)

[1] Öffentlich zugängliche Einrichtungen und Betriebe müssen über ein Schutzkonzept nach Artikel 6d verfügen und dieses umsetzen. Dies gilt namentlich für:

a. Einkaufsläden und auf den Verkauf von Waren ausgerichtete Märkte;

E

Art. 6a Einrichtungen und Betriebe (32.7.2020)

Betriebe, öffentliche Einrichtungen und private Veranstaltungen, die die Empfehlungen des Bundesamtes für Gesundheit betreffend Hygiene und sozialer Distanz nicht einhalten können, sind geschlossen.

F

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

3. Abschnitt:
Massnahmen betreffend öffentlich zugängliche Einrichtungen und Betriebe sowie Veranstaltungen

Art. 4 Schutzkonzept

[1] Betreiber von öffentlich zugänglichen Einrichtungen und Betrieben, einschliesslich Bildungseinrichtungen, sowie Organisatoren von Veranstaltungen müssen ein Schutzkonzept erarbeiten und umsetzen.

[2] Für das Schutzkonzept gelten folgende Vorgaben:

2

Risikoländer und -regionen vs. Staat oder Gebiet mit erhöhtem Ansteckungsrisiko

Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19)

(COVID-19-Verordnung 2)

vom 13. März 2020 (Stand am 13. März 2020)

---

2. Abschnitt: Aufrechthaltung der Kapazitäten in der Gesundheitsversorgung, Einschränkungen beim Grenzverkehr

Art. 2 Grundsatz

[1] Um die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der COVID-19-Epidemie aufrechtzuerhalten und um insbesondere die Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln zu gewährleisten, müssen Massnahmen zur Einschränkung der Einreise von Personen aus Risikoländern oder -regionen getroffen werden.

[2] Als Risikoländer oder -regionen gelten namentlich Länder und Regionen, die über eine gemeinsame Grenze mit der Schweiz verfügen und deren Behörden ausserordentliche Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der COVID-19-Epidemie angeordnet haben. Die Liste der Risikoländer oder -regionen wird im Anhang dieser Verordnung veröffentlicht. Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) erstellt die Liste und führt sie laufend nach nach Rücksprache mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA).

Anhang
(Art. 2 Abs. 2)

Liste der Risikoländer und -regionen

Italien

Verordnung 3 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19)

(Covid-19-Verordnung 3)

vom 19. Juni 2020 (Stand am 17. August 2020)

Der Schweizerische Bundesrat,

gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung[1],

verordnet:

2. Kapitel: Aufrechterhaltung der Kapazitäten in der Gesundheitsversorgung

1. Abschnitt: Grundsatz

Art. 3

[1] Um die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie aufrechtzuerhalten und um insbesondere eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und wichtigen medizinischen Gütern zu gewährleisten, müssen insbesondere folgende Massnahmen getroffen werden:

a. Massnahmen zur Einschränkung der Einreise von Personen aus Risikoländern oder -regionen sowie der Ein- und Ausfuhr von Waren;

b. Massnahmen zur Sicherstellung der Versorgung mit wichtigen medizinischen Gütern.

[2] Als Risikoländer oder -regionen gelten namentlich Länder oder Regionen, deren Behörden ausserordentliche Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Covid-19-Epidemie angeordnet haben. Die Liste der Risikoländer oder -regionen wird in Anhang 1 veröffentlicht. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) erstellt die Liste und führt sie laufend nach, nach Rücksprache mit dem Eidgenössischen Departement des Inneren (EDI) und dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA).

Anhang 1
(Art. 3 Abs. 2)

Liste der Risikoländer und -regionen

Alle Staaten ausserhalb des Schengen-Raums, mit Ausnahme von:

- Andorra
- Australien
- Bulgarien
- Georgien
- ……

[1] SR **101**

Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) im Bereich des internationalen Personenverkehrs

(Covid-19-Verordnung Massnahmen im Bereich des internationalen Personenverkehrs)

vom 2. Juli 2020 (Stand am 20. August 2020)

Art. 3 Staat oder Gebiet mit erhöhtem Ansteckungsrisiko

[1] Ein erhöhtes Risiko einer Ansteckung mit dem Coronavirus Sars-CoV-2 liegt vor, wenn mindestens eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist:

a. Die Zahl der Neuinfektionen pro 100 000 Personen beträgt im betreffenden Staat oder Gebiet in den letzten 14 Tagen mehr als 60.

b. Die verfügbaren Informationen aus dem betreffenden Staat oder Gebiet erlauben keine verlässliche Einschätzung der Risikolage, und es bestehen Hinweise auf ein erhöhtes Übertragungsrisiko im betreffenden Staat oder Gebiet.

c. In den letzten vier Wochen sind wiederholt infizierte Personen in die Schweiz eingereist, die sich im betreffenden Staat oder Gebiet aufgehalten haben.

[2] Die Liste der Staaten oder Gebiete mit erhöhtem Ansteckungsrisiko wird im Anhang aufgeführt. Das Eidgenössische Departement des Inneren (EDI) führt sie nach Rücksprache mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) und dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) laufend nach.

Anhang
(Art. 3 Abs. 2)

Liste der Staaten und Gebiete mit erhöhtem Ansteckungsrisiko

Albanien
Andorra
Argentinien
Armenien
Aruba
Bahamas
Bahrain
Belgien
Belize
Besetztes Palästinensisches Gebiet
Bolivien
Bosnien und Herzegowina
Brasilien
Chile
Costa Rica
Dominikanische Republik
Ecuador
El Salvador
Eswatini (Swasiland)
Färöer
Gibraltar
……

3

Ingress-Fragen

Rz. 23 GTR: Als Rechtsgrundlage werden die Bestimmungen des übergeordneten Erlasses angegeben, die zur Rechtsetzung ermächtigen (kompetenzbegründende Bestimmung).

A
Grenzsanitarische Massnahmen I:

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

Der Schweizerische Bundesrat,
gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung,
verordnet:

Art. 8 Grenzsanitarische Massnahmen

[1] Das EDI kann nach Rücksprache mit dem EJPD und dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) für Personen, die aus einem Risikoland oder aus einer Risikoregion kommend in die Schweiz einreisen wollen, grenzsanitarische Massnahmen nach den Artikeln 35 und 41 Absätze 2 und 4 des Epidemiengesetzes vom 28. September 201210 (EpG) anordnen.

[2] Die Massnahmen werden in Anhang 2 aufgeführt.

Grenzsanitarische Massnahmen II:

Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) im Bereich des internationalen Personenverkehrs (Covid-19-Verordnung Massnahmen im Bereich des internationalen Personenverkehrs) vom 2. Juli 2020 (Stand am 20. August 2020)

Der Schweizerische Bundesrat,
gestützt auf Artikel 41 Absatz 3 des Epidemiengesetzes vom 28. September 20121 (EpG),
verordnet:

B

COVID-19-Solidarbürgschaftsverordnung vom 25. März 2020 (Stand am 20. April 2020)

Der Schweizerische Bundesrat,
gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung,
verordnet:

C

Sportförderung

COVID-19-Verordnung Sport vom 20. März 2020 (Stand am 1. Juni 2020)

Der Schweizerische Bundesrat,
gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung und das Sportförderungsgesetz vom 17. Juni 2011,
verordnet:

D

Kulturförderung I

COVID-Verordnung Kultur vom 20. März 2020 (Stand am 21. März 2020)

Der Schweizerische Bundesrat,
gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung und auf Artikel 46 des Kulturförderungsgesetzes vom 11. Dezember 2009,
verordnet:

Kulturförderung II

COVID-Verordnung Kultur vom 20. März 2020 (Stand am 21. Mai 2020)

Der Schweizerische Bundesrat,
gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung,
verordnet:

4

Bundesgesetz
über die gesetzlichen Grundlagen
für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung
der Covid-19-Epidemie
(Covid-19-Gesetz)

Entwurf

vom ...

Art. 1 Gegenstand und Grundsätze

[1] Dieses Gesetz regelt besondere Befugnisse des Bundesrates zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie und zur Bewältigung der Auswirkungen der Bekämpfungsmassnahmen auf Gesellschaft, Wirtschaft und Behörden.

[2] Der Bundesrat macht von diesen Befugnissen nur so weit Gebrauch, als dies zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie notwendig ist.

[3] Er bezieht die Kantone bei der Erarbeitung von Massnahmen ein, die ihre Zuständigkeit betreffen.

Art. 3 Massnahmen im Bereich des Arbeitnehmerschutzes

[1] Der Bundesrat kann Massnahmen zum Schutz von besonders gefährdeten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern anordnen und insbesondere Arbeitgebern diesbezügliche Pflichten auferlegen.

……

Art. 9 Massnahmen im Medienbereich

[1] Der Bundesrat ergreift im Medienbereich die folgenden Massnahmen:

a. Der Bund trägt die vollen Kosten für die Tageszustellung von abonnierten Tages- und Wochenzeitungen der Regional- und Lokalpresse (Art. 16 Abs. 4 Bst. a des Postgesetzes vom 17. Dez. 2010) durch die Schweizerische Post im Umfang der am 1. Juni 2020 geltenden Tarife.

b. Er beteiligt sich an den Kosten für die Tageszustellung von abonnierten Tages- und Wochenzeitungen der überregionalen und nationalen Presse durch die Schweizerische Post mit 27 Rappen pro Exemplar.

c. Die Abonnementskosten der Basisdienste Text der Nachrichtenagentur Keystone-SDA werden in Bezug auf die Nutzungsrechte für elektronische Medien im Umfang der am 1. Juni 2020 geltenden Tarife aus bisher nicht verwendetem Ertrag aus der Abgabe für Radio und Fernsehen getragen; das bestehende Kostendach von 10 Millionen Franken ist einzuhalten (Art. 4 Abs. 4 der Covid-19-Verordnung elektronische Medien vom 20. Mai 2020).

[2] Er hebt die Massnahmen spätestens beim Inkrafttreten eines Bundesgesetzes im Sinne des Entwurfs vom 29. April 2020 zum Massnahmenpaket zugunsten der Medien auf.

[3] Er regelt die Fördervoraussetzungen und das Verfahren für die Berechnung und Auszahlung der Ermässigungen nach Absatz 1 Buchstaben a und b sowie für die Übernahme der Abonnementskosten nach Absatz 1 Buchstabe c.

[4] Die Gewährung der Ermässigungen nach Absatz 1 Buchstaben a und b setzt voraus, dass sich die Herausgeberin gegenüber dem Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) schriftlich verpflichtet, für das entsprechende Geschäftsjahr keine Dividende auszuschütten.

[5] Das BAKOM vergütet die Abonnementskosten der Basisdienste Text der Nachrichtenagentur Keystone-SDA direkt der Nachrichtenagentur Keystone-SDA. Diese reduziert die Rechnungen an die Abnehmerinnen in diesem Umfang.

5

«… sind verpflichtet, die Empfehlungen des BAG über … einzuhalten»

A. Artikel 3 Absatz 1 Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 19. Juni 2020

Erster Entwurf
Jede Person ist gehalten, die Empfehlungen des BAG zu Hygiene und Abstand zu beachten. …

- Ist «ist gehalten» eine Pflicht, ein Sollen, eine nachdrückliche Empfehlung?
- Anruf des Vizekanzlers im Auftrag des Bundeskanzlers, was das bedeute. Heftige Diskussionen in der BK!!!

VIRK
Jede Person muss die Empfehlungen des BAG zu Hygiene und Abstand beachten. …

- Kann man jemanden verpflichten, Empfehlungen einzuhalten?
- Ist das Verweisobjekt hinlänglich klar und ist es auffindbar?
- Dieser Verweis kommt einer dynamischen Rechtsetzungsdelegation gleich, wobei hier etwas zur Rechtsnorm erklärt wird, was als Empfehlung deklariert ist (evtl. aber nicht als solche konzipiert und formuliert wurde?).
- Ist eine solche Bestimmung, auch mit «muss» nicht ohnehin ein juristischer Nonvaleur, weil ohne Sanktionen (also so oder so eine Empfehlung)?
- Vgl. zum letzten Punkt auch Artikel 6 Absatz 4 Buchstabe b der Covid-19-Verordnung besondere Lage (Fassung 19. Juni 2020): *Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer [einer politischen oder zivilgesellschaftlichen Kundgebung, die auch mehr als 1000 Personen zählen darf] müssen eine Gesichtsmaske tragen.* Nach mehrmaligem Nachfragen der VIRK, ob man eine Übertretung dieser Bestimmung nicht mit Strafe bedrohen sollte, wurde uns beschieden, das sei politisch nicht gewollt.

Vom Bundesrat am 19. Juni verabschiedete Fassung von Art. 3 Abs. 1 Covid-19-V besondere Lage
Jede Person beachtet die Empfehlungen des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) zu Hygiene und Verhalten in der Covid-19-Epidemie[1].

[1] Abrufbar unter www.bag.admin.ch > Krankheiten > Infektionskrankheiten: Ausbrüche, Epidemien, Pandemien > Aktuelle Ausbrüche und Epidemien > Neues Coronavirus > So schützen wir uns.

B. Art. 7c Abs. 2 COVID-19-Verordnung 2

In der COVID-19-Verordnung 2 vom 13. März 2020 (per 22. Juni 2020 aufgehoben) gab es mindestens eine ähnliche Bestimmung:

Artikel 7c Absatz 2 lautete in der Fassung vom 1. April 2020 wie folgt (ich gebe aus Kontextgründen auch Abs. 1 wieder):

Art. 7*c* Verbot von Menschenansammlungen im öffentlichen Raum

1 Menschenansammlungen von mehr als 5 Personen im öffentlichen Raum, namentlich auf öffentlichen Plätzen, auf Spazierwegen und in Parkanlagen, sind verboten; ausgenommen sind Ansammlungen von Schulkindern auf Pausenplätzen.

2 Bei Ansammlungen von bis zu 5 Personen ist zwischen den einzelnen Personen ein Abstand von mindestens zwei Metern einzuhalten.

Die Übertretung dieser Pflichtnorm war sogar mit Strafe bedroht:

2 Mit Busse wird bestraft, wer:

a. gegen das Verbot von Menschenansammlungen im öffentlichen Raum nach Artikel 7*c* verstösst;

- Allerding könnte der Wortlaut der Strafbestimmung gewisse Zweifel wecken, ob Abs. 2 wirklich mit Strafe bedroht ist. Aber es gab die bekannte Ordnungsbussenpraxis!

Später hat man Art. 7c Abs. 2 «bewusst als Empfehlung umformuliert» (Wortlaut BAG). Neue Fassung:

Art. 7*c* Verbot von Menschenansammlungen im öffentlichen Raum

1 Menschenansammlungen von mehr als 30 Personen im öffentlichen Raum, namentlich auf öffentlichen Plätzen, auf Spazierwegen und in Parkanlagen, sind verboten; ausgenommen sind Ansammlungen von Schulkindern auf Pausenplätzen.

2 Bei Ansammlungen von bis zu 30 Personen sind die Empfehlungen des BAG betreffend Hygiene und soziale Distanz zu beachten; …

Dabei ist es zunächst zu einem Fehler gekommen, weil man vergessen hat, auf das gleiche Datum des IKT dieser Änderung (Abmilderung der Pflicht zur Empfehlung) auch die entsprechend geänderte Strafbestimmung in Kraft zu setzen, sodass es – in den Worten des BAG – für ein paar Tage zu einer «überschiessenden Strafbarkeit» gekommen wäre: Strafbar wäre die Übertretung von etwas geblieben, was neu nur eine Empfehlung war. Man hat das dann sofort berichtigt.

In den Medien geisterte daraufhin herum, der Bundesrat habe klammheimlich die Strafbarkeit der Unterschreitung der vorgeschriebenen Distanz beschlossen und dies nicht kommuniziert. Es wurde aber gar nicht verstanden, dass der Bundesrat die Pflicht zur Empfehlung abgeschwächte hatte (oder jedenfalls abschwächen wollte …).

C. Art. 1 COVID-19-Verordnung Justiz und Verfahrensrecht

Bei der Redaktion des Entwurfs der COVID-19-Verordnung Justiz- und Verfahrensrecht vom 16. April 2020 hat uns das Problem der Inkompatibilität von Pflicht und Empfehlung für einen kurzen, hektischen Moment beschäftigt, und wir haben dort folgenden Ausweg gesucht:

Bei der Durchführung von Verfahrenshandlungen mit Teilnahme von Parteien, Zeuginnen und Zeugen oder Dritten, wie Verhandlungen und Einvernahmen, haben Gerichte und Behörden die angesichts der Empfehlungen des Bundesamtes für Gesundheit angezeigten Massnahmen betreffend Hygiene und soziale Distanz einzuhalten.

- Es musste extrem schnell gehen. Darum die nicht ganz koschere Formulierung «haben die angezeigten Massnahmen einzuhalten».
- Abgesehen davon ist das aber ein ziemlicher Eiertanz: «die angesichts der Empfehlungen angezeigten Massnahmen einhalten»
- Und ist das eine überzeugendere Pflichtnorm, wenn man jemanden dazu verpflichtet, das einzuhalten, was (nach seinem Ermessen?) angezeigt ist?
- Und auch diese Norm kennt keinerlei Sanktion. Als Artikel 1 ist es aber so etwas wie ein Grundsatz, in dessen Licht die ganze Verordnung zu lesen und auszulegen und deren Anwendung in der Praxis zu beurteilen ist. In dieser Funktion ist eine solche Norm eher akzeptabel als wenn man das als konkrete Handlungsanweisung für Millionen von Menschen formuliert.

6

Gesetzestechnik in Zeiten von Corona

A.

AS 2020 1815
Verordnung 2
über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19)
(COVID-19-Verordnung 2)
(Transitionsschritt 3: Weitere Lockerungen)

Änderung vom 27. Mai 2020

Der Schweizerische Bundesrat
verordnet:

I

Die COVID-19-Verordnung 2 vom 13. März 2020 wird wie folgt geändert:

Art. 6 Veranstaltungen

[1] Grossveranstaltungen mit über 1000 Personen sind verboten.

[2] Veranstaltungen mit über 300 Personen sind verboten.

[3] Für Veranstaltungen und für Betriebe und Einrichtungen, in denen solche Veranstaltungen stattfinden, wie Kinos, Konzertlokale und Theater, gilt Folgendes:

……

Art. 12 Abs. 9–12

[9] *Aufgehoben*

[10] Das 3. Kapitel (Art. 5–8) sowie Artikel 10*f* Absätze 1, 2 Buchstabe a und 3 Buchstabe a gelten unter dem Vorbehalt der folgenden Absätze bis zum 5. Juli 2020.

[11] Artikel 6*f* gilt bis zum 30. Juni 2020.

[12] Artikel 6 Absatz 1 gilt bis zum 31. August 2020.

II

[1] Diese Verordnung tritt unter dem Vorbehalt der Absätze 2 und 3 am 6. Juni 2020 um 00.00 Uhr in Kraft.

[2] Artikel 7*c* tritt am 30. Mai 2020 um 00.00 Uhr in Kraft.

[3] Artikel 6 Absatz 1 tritt am 6. Juli 2020 um 00.00 Uhr in Kraft.

B.

- Geltungsdauerbestimmungen nicht aufheben oder überschreiben, sondern neue neben den bisherigen addieren (Rz. 334 GTR)
- Angabe der Uhrzeit des IKT nur, wenn gleichentags / wenn nicht ohnehin um Mitternacht (Rz, 61 GTR)
- Massnahmen haben eine Geltungsdauer / Artikel habe eine Geltungsdauer

I
Die COVID-19-Verordnung 2 vom 13. März 2020 wird wie folgt geändert:

Art. 12 Abs. 6 und 7

[6] *Aufgehoben*

[7] Die Massnahmen nach dem 3. Kapitel (Art. 5–8) sowie Artikel 10*f* Absätze 1, 2 Buchstabe a und 3 gelten bis zum 26. April 2020.

C.

Covid-19-Verordnung (1, 2, 3)
Covid-19-Verordnung Erwerbsaufallentschädigung / Arbeitslosenversicherung / gymnasiale Maturitätsprüfung 2020 / ……

D.

AS *2020* 1815
Verordnung 2
über Massnahmen zur Bekämpfung
des Coronavirus (COVID-19)
(COVID-19-Verordnung 2)
(Transitionsschritt 3: Weitere Lockerungen)

Änderung vom 27. Mai 2020

AS *2020* 1823
Verordnung 2
über Massnahmen zur Bekämpfung
des Coronavirus (COVID-19)
(COVID-19-Verordnung 2)
(Transitionsschritt 3: Lockerungen im Migrationsbereich)

Änderung vom 27. Mai 2020

7

Coronakrise als Sprachkrise

A. Hineinstolpern in den «Corona-Speech»

- Coronavirus, Corona
- Coronavirus (Covid-19), SarsCoV-2
- COVID-19 / Covid-19
- Corona-Krise/Coronakrise, Coronaepidemie, Coronapandemie, Covid-19, Epidemie/Pandemie, die durch das Coronavirus (Covid-19) ausgelöste Krise, …
- Social Distancing, soziale Distanz, Abstandhalten, Abstandsregeln
- Contact Tracing, Erhebung von Kontaktdaten
- Proximity Tracing, PT-System, SwissCovid-App
- Schutzkonzept, Schutzmassnahme, Massnahmen betreffend Hygiene und Abstand, STOP-Prinzip; branchen- oder bereichsbezogene Grobkonzepte
- Schutzmaske, Gesichtsmaske, Hygienemaske, Mund-Nasen-Maske
- Risikogruppe, besonders gefährdete Personen
- Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie (Grenze!)
- Unbekannte Institutionen (Armeeapotheke, KSD, ..)
- Besonders gefährdete Arbeitnehmer/innen, betroffene Arbeiternehmer, Arbeitnehmer

B. Keine Zeit für die sorgfältige Auswahl herkömmlicher Begriffe

- öffentliche Einrichtungen und Betriebe, Veranstaltungen, Grossveranstaltungen, Menschenansammlungen im öffentlichen Raum
- politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen
- Beerdigungen, Beisetzungen, Abdankungen
- Gottesdienste, religiöse Veranstaltungen
- Waren, Güter, besondere medizinische Güter (Heilmittel, Arzneimittel, Medizinprodukte …)
- Risikoland oder -region, Land oder Region mit erhöhtem Ansteckungsrisiko

C. Veraltete Sprache feiert Urständ

COVID-19-Verordnung 2, Stand 20. Juni 2020

Art. 3*c*bis Zulassung zur Aus- und Weiterbildung

Für Ausländerinnen und Ausländer, die eine Aus- oder Weiterbildung nach Artikel 27 AIG[1] absolvieren, fallen bei der Zulassung zu einem Aufenthalt die Belange des Schutzes der öffentlichen Gesundheit ausser Betracht, sofern es sich um eine Aus- oder Weiterbildung mit einer Dauer von mehr als 90 Tagen handelt.

D. Seltsame Begriffsbestimmungen

Siehe Beispiel 2, Definition Risikoländer und -regionen

COVID-19-Verordnung 2 (Stand 21. März 2020)

Art. 10*a* Pflichten der Gesundheitseinrichtungen

[1] Die Kantone können private Spitäler und Kliniken verpflichten, ihre Kapazitäten für die Aufnahme von Patientinnen und Patienten zur Verfügung zu stellen.

[2] Gesundheitseinrichtungen nach Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe m, insbesondere Spitäler und Kliniken, Arztpraxen und Zahnarztpraxen, ist es verboten, nicht dringend angezeigte medizinische Untersuchungen, Behandlungen und Therapien (Eingriffe) durchzuführen.

[3] Als nicht dringend angezeigt gelten namentlich Eingriffe, die:

a. zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden können, ohne dass bei der betroffenen Person Nachteile zu erwarten sind, die über geringe physische und psychische Beschwerden und Beeinträchtigungen hinausgehen; oder

b. überwiegend oder vollständig ästhetischen Zwecken, der Steigerung der Leistungsfähigkeit oder dem Wohlbefinden dienen.

[1] SR **142.20**