Kanton St.Gallen
Staatskanzlei

Staatssekretär

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Schweizerische Bundeskanzlei
Bundeshaus West
3003 Bern

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 36 78
benedikt.vanspyk@sg.ch

St.Gallen, 10. Juli 2020

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

Sehr geehrter Herr Bundeskanzler

Mit Schreiben vom 19. Juni 2020 laden Sie die Kantonsregierungen und weitere Adressaten zur Vernehmlassung in genannter Sache bis am 10. Juli 2020 ein. Mit Beschluss vom 30. Juni 2020 hat die Regierung des Kantons St.Gallen die Staatskanzlei eingeladen, in Absprache mit den kantonalen Departementen eine entsprechende Stellungnahme zu erarbeiten und Ihnen fristgerecht zuzustellen. In diesem Sinn äussern wir uns gern wie folgt:

1. Wir begrüssen es grundsätzlich, dass mit dem Covid-19-Gesetz eine gesetzliche Grundlage für vom Bundesrat erlassenen Massnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise, die über den 12. September 2020 hinaus gelten sollen, geschaffen werden soll. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die meisten der bestehenden Massnahmen während der *ausserordentlichen Lage* nach Art. 7 des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (SR 818.101; abgekürzt EpG) erlassen wurden. Mit der Rückkehr zur *besonderen Lage* nach Art. 6 EpG durch den Beschluss des Bundesrates vom 27. Mai 2020 scheint es problematisch, die für die ausserordentliche Lage geschaffenen Massnahmen zu übernehmen. Das Covid-19-Gesetz sollte sich auf die Massnahmen beschränken, die noch erforderlich sind. Auf die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage auf Vorrat sollte verzichtet werden. Bei einer erneuten drastischen Zunahme der Infektionszahlen müsste stattdessen erneut die ausserordentliche Lage nach Art. 7 EpG angeordnet und entsprechende Massnahmen verabschiedet werden.

2. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass im vorliegenden Entwurf eine formell-gesetzliche Regelung zur Stellung der Kantone gänzlich fehlt. Ein möglichst einheitliches Vorgehen der (Ostschweizer) Kantone ist wünschenswert, dennoch scheint vor dem Hintergrund, dass der vorliegende Entwurf dem Bundesrat Befugnisse einräumt, die erheblich in die Kompetenzen der Kantone eingreifen, eine blosse Anhörung der Kantone nach Art. 2 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzesentwurfs als ungenügend. Dies umso mehr, als Art. 2 nur für einen Teil des gesamten möglichen Massnahmenpakets zum

Tragen kommt. Für alle Massnahmen, welche die Kantone betreffen (Versammlungen im öffentlichen Raum, Betriebe mit Schutzkonzepten, Kontaktdatenerhebung usw.) ist für die Aufgabenabgrenzung zwischen Bund und Kantonen eine formell-gesetzliche Grundlage zu schaffen. «Richtschnur» hierfür müssten insbesondere die heutigen Art. 7 und 8 der Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (SR 818.101.26; abgekürzt Covid-19-Verordnung besondere Lage) sein. Eine solche Bestimmung dient auch der Klarstellung, ob die vom Bundesrat erlassenen Verordnungsbestimmungen abschliessend sind oder ob den Kantonen Raum für ergänzende und eventuell auch abweichende Regelungen verbleibt.

3. In gesetzessystematischer Hinsicht sollte überprüft werden, wo sich allenfalls Schwachstellen des EpG gezeigt haben und sich eine Teilrevision aufdrängt. Gegebenenfalls sind gewisse allgemeinere, unbefristete Regelungen geeigneter, um in zukünftigen, ähnlich gelagerten Szenarien über die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen zu verfügen. Allgemeine unbefristete Massnahmen sollten im EpG und die befristeten coronabedingten Massnahmen sollten im Covid-19-Gesetz geregelt werden. Im Gegensatz hierzu steht, dass mit der dringlichen Änderung von Art. 60a ff. EpG zur Regelung des Proximity-Tracing-Systems für das Coronavirus bis zum 30. Juni 2022 befristete Bestimmungen ins EpG eingespeist wurden. Die befristeten und unbefristeten Massnahmen sollten legistisch klarer voneinander abgegrenzt werden.

4. Die Beurteilung des vorliegenden Entwurfs wird dadurch erschwert, dass die Erläuterungen weitgehend auf die eidgenössische Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (COVID-19-Verordnung 2) Bezug nimmt, deren Aufhebung jedoch gleichentags mit der Verabschiedung des vorliegenden Entwurfs (19. Juni 2020) beschlossen wurde. Seit dem 22. Juni 2020 sind die eidgenössische Verordnung 3 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (SR 818.101.24; abgekürzt Covid-19-Verordnung 3) sowie die Covid-19-Verordnung besondere Lage in Kraft. Ob und wieweit die Massnahmen noch kongruent sind, erschliesst sich nicht ohne Weiteres. Es ist darauf hinzuwirken, dass der Bundesrat in der definitiven Botschaft auf das geltende Recht referenziert.

5. Des Weiteren äussert sich der aktuelle Gesetzesentwurf nicht zur Ausübung der politischen Rechte. Zum Schutz der Stimmberechtigten haben einzelne Kantone für einen gewissen Zeitraum bloss die schriftliche Stimmabgabe zugelassen. Im Rahmen einer Vereinheitlichung wäre zu prüfen, ob im Covid-19-Gesetz eine Ermächtigung des Bundesrates zur vorübergehenden Aussetzung der Stimmabgabe an der Urne in eidgenössischen Angelegenheiten verankert werden sollte. Im Anwendungsfall wäre eine vorgängige Konsultation der Kantone durch den Bund zur Sicherstellung eines einheitlichen Vorgehens zentral.

   Es findet sich zudem keine Bestimmung zu möglichen Massnahmen im Sportbereich, obwohl im Ingress des Erlassentwurfs ein Verweis auf Art. 68 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101) angebracht ist und das Bundesamt für Sport zurzeit zusammen mit Swiss Olympic an einem Stabilisierungspaket für den Sport arbeitet. Eine Ergänzung des Gesetzesentwurfs mit einem Artikel zum Bereich Sport wäre vor diesem Hintergrund zu begrüssen.

Weiter sollte im Kultursektor geprüft werden, ob die Massnahmen den zeitlichen Horizont genügend berücksichtigen und der Handlungsbedarf auch auf weitere Sicht ausreichend gedeckt ist.

Bemerkungen und Anregungen zu den einzelnen Artikeln des Entwurfs des Covid-19-Gesetzes und zu deren Erläuterungen sind der Beilage zu entnehmen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

KANTON ST. GALLEN
STAATSKANZLEI

Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:
recht@bk.admin.ch

Beilage:
Bemerkungen zu einzelnen Artikeln des Entwurfs des Covid-19-Gesetzes und zu deren Erläuterungen

Kopie an:
- MdRR
- Departemente (intern)
- mail@kdk.ch

Bemerkungen zu einzelnen Artikeln des Entwurfs des Covid-19-Gesetzes und zu deren Erläuterungen

Bestimmung	Bemerkungen
Art. 1	Eine stärkere Einbindung der Kantone ist begrüssenswert, gerade da der vorliegende Entwurf dem Bundesrat Befugnisse einräumt, die erheblich in die Kompetenzen der Kantone eingreifen. Eine blosse Anhörung der Kantone nach Art. 2 Abs. 1 Satz 2 genügt nicht. Eine Regelung zur Abgrenzung der Zuständigkeiten des Bundes und der Kantone fehlt zudem. Es hat sich in den vergangenen Monaten gezeigt, dass die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen nach Art. 7 des Epidemiengesetzes (SR 818.101; abgekürzt EpG) zu massiven wirtschaftlichen Ausfällen im Gesundheitsbereich geführt haben, ohne dass die weniger stark vom Coronavirus betroffenen Kantone miteinbezogen wurden. Dies gilt es zukünftig zu vermeiden. <u>Änderungsantrag (neuer Abs. 3):</u> ***[3] (neu) Der Bundesrat zieht die Kantone bei der Erarbeitung von Massnahmen, welche die kantonalen Zuständigkeiten betreffen, vorgängig mit ein.***
Art. 2 Abs. 1	Art. 2 soll die gesetzliche Grundlage für die Massnahmen bilden, die nicht auf Art. 6 EpG gestützt werden können und trägt den sehr weit auslegbaren Titel «Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie». Gemäss den Erläuterungen wird zwischen Primär- und Sekundärmassnahmen unterschieden, wobei Art. 2 die Primärmassnahmen umfassen soll (epidemiologische Massnahmen). In Anbetracht des Inhalts der Massnahmen nach Art. 3 ff. scheint diese Unterteilung nicht ganz einschlägig (z.B. Personenverkehr nach Art. 3). Gerade auch, da die Anhörung der Kantone bloss in Art. 2 Abs. 1 verankert ist, ergibt sich die Stellung der in Art. 2 Abs. 1 statuierten Grundsätze im Verhältnis zu Art. 3 ff. nicht ohne weiteres (vgl. hier Bemerkungen zu Art. 1). <u>Änderungsantrag:</u> Art. 2 Abs. 1 ist zu konkretisieren und der Einbezug der Kantone in Art. 1 zu überführen. Der Artikeltitel von Art. 2 könnte spezifischer auf die nach Art. 2 Abs. 2 ff. geregelten Inhalte (z.B. «Massnahmen im Bereich des Warenverkehrs und der Gesundheitsversorgung») zugeschnitten werden, um der sonstigen Gesetzessystematik zu entsprechen. Andernfalls wäre zu überlegen, Gliederungstitel zur Abgrenzung der Primär- und Sekundärmassnahmen einzuführen, um die Systematik und das Verständnis des Gesetzes zu verbessern.
Art. 2 Abs. 2	Diese Bestimmung scheint überflüssig, da das Verbot des Einkaufstourismus gemäss Art. 3a der Covid-19-Verordnung 2 nicht in die Covid-19-Verordnung 3 übernommen wurde («Gesetzgebung auf Vorrat»). Abgesehen davon erachten wir eine Einschränkung des

Bestimmung	Bemerkungen
	Warenverkehrs im Gegensatz zu den Massnahmen im Personenverkehr als nicht als verhältnismässig. Die Schutzmassnahmen richten sich an die Personen als mögliche Krankheitsträger und sollten nicht auf Waren per se ausgedehnt werden. Ein freier Grenzverkehr für Waren ist eine grundlegende Basis für die Versorgungssicherheit und Teil der Wirtschaftsfreiheit. <u>Änderungsantrag:</u> Art. 2 Abs. 2 ist zu streichen bzw. so zu formulieren, dass lediglich der Einkaufstourismus eingeschränkt werden kann.
Art. 2 Abs. 4	Art. 2 Abs. 4 sollte gestrichen werden, da es sich hier um einen erheblichen Eingriff in die Kompetenzen der Kantone handelt, der ohne das Vorliegen einer ausserordentlichen Lage nach Art. 7 EpG nicht zu vertreten ist. Ansonsten wäre es angemessen, wenn sich der Bund finanziell entsprechend der Kompetenzlage beteiligt. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass eine genügende Gesundheitsversorgung ohne Eingriff des Bundesrates sichergestellt werden kann.
Art. 2 Abs. 6	Die Regelung bezüglich dem Schutz besonders gefährdeter Personen bedeutet eine stärkere Einschränkung der Arbeitgebenden, die während der Akutphase der Epidemie während einer gewissen Frist verhältnismässig ist. Aufgrund der fehlenden Angaben zu einer zeitlich klaren Beschränkung für diese Massnahmen, die bis zu einer Lohnfortzahlung ohne Arbeitsleistung gehen können, ist diese Regelung auf die Dauer von zwei Jahren nicht verhältnismässig. Wir verweisen in diesem Kontext auf die bereits geltenden Regelungen gemäss der allgemeinen Fürsorgepflicht der Arbeitgebenden und dem Gesundheitsschutz gemäss dem Arbeitsgesetz (SR 822.11) und erachten anderweitig die Empfehlungen des Bundesamtes für Gesundheit als ausreichend.
Art. 3	Art. 3 dient in der jetzigen Formulierung – auch gemäss den Erläuterungen – im Wesentlichen einer gewissen Verschärfung der Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen, dies richtigerweise zwecks «Abschottung» gegen das Einschleppen des Coronavirus. Wir würden es begrüssen, wenn darüber hinaus Abweichungen vom Ausländer- und Integrationsgesetz (SR 142.20) und vom Asylgesetz (SR 142.31) mit Blick auf die bereits in der Schweiz *anwesenden* Personen zugelassen würden. Dabei geht es insbesondere um gewisse Erleichterungen, z.B. bezüglich der Rechtsfolgen des Bezugs von Sozialhilfeleistungen in diesem Zusammenhang. Wir würden uns nicht verschliessen, wenn hier gesamtschweizerisch einheitliche Regelungen erlassen würden, die z.B. den Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen oder die Gewährung des Familiennachzugs bei Sozialhilfeleistungen grosszügiger als nach

Bestimmung	Bemerkungen
	geltendem Recht ausgestalten würden. Das Staatssekretariat für Migration hat diesbezügliche Empfehlungen an die kantonalen Migrationsämter erlassen; eine eidgenössische Rechtsgrundlage böte demgegenüber sowohl den Betroffenen als auch den Migrationsämtern grössere Rechtssicherheit. <u>Änderungsantrag:</u> In diesem Sinn ist Art. 3 Bst. b («zur Erstreckung gesetzlicher Fristen») zu eng formuliert; dieser Einleitungssatz könnte aufgehoben und die drei unter Bst. b enthaltenen Ziffern in die Gesamtaufzählung von Art. 3 eingebaut werden.
Art. 4	In Anbetracht der Tatsache, dass die kantonalen Behörden bisweilen auch Verfahrensrecht des Bundes anwenden, sollte der Bundesrat vor Erlass entsprechender Massnahmen (insbesondere bezüglich Fristenstillstand) die Kantone anhören. Es erschliesst sich uns weiter nicht und wird auch, soweit ersichtlich, in den Erläuterungen nicht ausgeführt, weshalb sich diese Bestimmung auf «Zivil- und Verwaltungssachen» beschränkt und Strafsachen nicht erwähnt werden. Die in Art. 4 angesprochenen Problemstellungen, insbesondere bei Verfahrenshandlungen (Einvernahmen, Zeugenbefragungen, Zwangsmassnahmen, gerichtliche Hauptverhandlungen), stellen sich in Strafverfahren in gleicher Weise wie in Zivil- und Verwaltungsverfahren. <u>Änderungsantrag:</u> *[1] Der Bundesrat kann von den Bestimmungen der Verfahrensgesetze des Bundes in Zivil-,* ***Straf-*** *und Verwaltungssachen abweichende Bestimmungen in den folgenden Bereichen erlassen: (…)*
Art. 7 Abs. 1	Die Weiterführung der bisherigen Massnahmen im Kulturbereich werden als sehr wichtig erachtet und im Sinn der Erhaltung der kulturellen Vielfalt begrüsst, da die unmittelbaren Auswirkungen der Covid-19-Epidemie den Kulturbereich langfristig prägen werden.
Art. 7 Abs. 2	Die Kantone haben bereits Vollzugserlasse gestützt auf Art. 5 und 9 der COVID-Verordnung Kultur (SR 442.15) erlassen, weshalb diese Bestimmung nicht von der bestehenden Regelung, insbesondere im Umfang der Kompetenzen, abweichen sollte. Dies sollte näher überprüft werden.
Art. 7 Abs. 3	<u>Änderungsantrag</u> (entspricht Art. 9 Abs. 4 der COVID-Verordnung Kultur):

Bestimmung	Bemerkungen
	[3] Der Bund beteiligt sich im Rahmen der für diese Aufgabe vorgesehenen Mittel zur Hälfte an den von den Kantonen gewährten Entschädigungen.
Art. 8	Diese Bestimmung ist aus legistischer Sicht äusserst fragwürdig. Während überall im Erlass sonst «Der Bundesrat *kann*» steht, heisst es hier «Der Bundesrat *ordnet die folgenden Massnahmen an*», gefolgt von drei konkreten Massnahmen. Dies widerspricht Art. 1, der dem Bundesrat bloss Befugnisse überträgt, wohingegen hier bereits eine konkrete Regelung besteht. In der Sache befürworten wir die beabsichtigte Stützung des Medienbereichs. <u>Änderungsantrag:</u> Der Bundesrat sollte bloss ermächtigt werden, im Medienbereich gewisse Massnahmen anzuordnen.
Art. 9 Abs. 1	Art. 9 Abs. 1 ist u.E. zu eng formuliert, wenn Entschädigungen des Erwerbsausfalls lediglich an Personen ausgerichtet werden, die ihre Erwerbstätigkeit *unterbrechen*. <u>Änderungsantrag:</u> *[1] Der Bundesrat kann die Ausrichtung von Entschädigungen des Erwerbsausfalls bei Personen vorsehen, die aufgrund der Covid-19-Epidemie ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen* ***oder reduzieren****.*
Art. 9 Abs. 2 Bst. d	Wir befürworten, dass der Anspruch auf Entschädigung während der Laufzeit des Gesetzes geltend gemacht werden muss und die fünfjährige Verjährungsfrist gemäss dem Erwerbsersatzgesetz (SR 834.1) keine Anwendung findet.
Art. 13	Die Befristung des Gesetzes bis zum 31. Dezember 2022 scheint u.E. zu lange. Angesichts der teils direkt übernommenen Bestimmungen aus dem Notverordnungsrecht sind die Kompetenzen des Bundesrates für einen kürzeren Zeitraum zu befristen. Eine spätere unbefristete Überführung einzelner Artikel in allgemeiner und genereller Form in das EpG ist zu prüfen, falls zukünftig anderweitige Epidemien ähnliche Massnahmen erfordern sollten.