



19. Juni 2020

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

Erläuternder Bericht



Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Grundzüge der Vorlage.....	3
1.1	Covid-19-Epidemie	3
1.2	Handlungsbedarf und Ziele	4
1.3	Koordination der Vorlage mit der Rückkehr zur besonderen Lage nach Artikel 6 EpG.....	6
1.4	Die beantragte Regelung.....	7
1.5	Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates	7
1.6	Umsetzung	8
2	Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	8
3	Auswirkungen.....	30
3.1	Auswirkungen auf den Bund.....	30
3.1.1	Finanzielle Auswirkungen.....	30
3.1.2	Personelle Auswirkungen	31
3.2	Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	31
3.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.....	31
3.4	Auswirkungen auf weitere Bereiche.....	31
4	Rechtliche Aspekte.....	31
4.1	Verfassungsmässigkeit.....	31
4.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz.....	32
4.3	Erlassform	33
4.4	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	34

1 Ausgangslage und Grundzüge der Vorlage

1.1 Covid-19-Epidemie

Ende Dezember 2019 wurde aus Wuhan (Provinz Hubei, China) eine Häufung von Lungenentzündungen unbekannter Ursache gemeldet. Als verantwortlicher Erreger wurde ein neuartiges Coronavirus (SARS-CoV-2) identifiziert. Die vom Virus verursachte Krankheit Covid-19¹ hat sich schliesslich weltweit ausgebreitet und wurde von der WHO am 11. März 2020 zur Pandemie erklärt.

Der erste bestätigte Covid-19-Fall in der Schweiz wurde am 25. Februar 2020 registriert. Es folgte eine schnelle Ausbreitung auf alle Landesteile mit einer raschen Zunahme von Erkrankung- und Todesfällen. Der Bundesrat hat in der Folge eine Reihe von Massnahmen ergriffen, die der Gesetzgeber für die sogenannte «besondere Lage» in Artikel 6 des Epidemien-gesetzes vom 28. September 2016 (EpG; SR 818.101) vorgesehen hat. Auf das Verbot von Veranstaltungen mit über 1000 Personen am 28. Februar 2020 folgten am 13. März 2020 das Verbot von Veranstaltungen mit über 100 Personen und die Schliessung der Schulen, eine Meldepflicht im Bereich der Gesundheitsversorgung sowie Massnahmen an der Grenze. Ausser den Massnahmen an den Grenzen, die sich auf die Artikel 184 Absatz 3 und 185 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV; SR 101) abstützen, wurden die anderen Massnahmen in dieser ersten Phase auf Artikel 6 Absatz 2 EpG abgestützt.

Am 16. März 2020 erklärte der Bundesrat die «ausserordentliche Lage» nach Artikel 7 EpG und beschloss eine weitere Verschärfung der Massnahmen (allgemeines Veranstaltungsverbot, Schliessung aller Läden mit Ausnahmen des Verkaufs von Lebensmitteln und Gütern des täglichen Bedarfs sowie weitere einschränkende Bestimmungen). Die Massnahmen sind in der COVID-19-Verordnung 2 vom 13. März 2020 (SR 818.101.24) geregelt. Zudem erfolgte die generelle Empfehlung beispielsweise zur strikten Einhaltung der «Social Distancing»-Massnahmen. Am 20. März 2020 verbot der Bundesrat schliesslich Ansammlungen von mehr als 5 Personen. Mit den getroffenen Massnahmen sollten eine rasche Ausbreitung der Krankheit verhindert, besonders gefährdete Personen vor einer Infektion geschützt und das Gesundheitssystem vor einer Überlastung bewahrt werden. Gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 BV und – wo verfügbar – auf spezialgesetzliche Ermächtigungen hat der Bundesrat weitere Massnahmen in verschiedenen separaten Verordnungen angeordnet. Die COVID-19-Verordnung 2 wurde in sehr rascher Folge ergänzt und den epidemiologischen Entwicklungen angepasst. Diese Verordnungen sind zeitlich befristet.

Da die Zahl der Neuinfektionen, der Hospitalisierungen wie auch der Todesfälle seit Anfang April 2020 rückläufig ist und in den Spitälern ausreichend Kapazitäten zur Behandlung von Covid-19-Patientinnen und -Patienten vorhanden sind, entschied der Bundesrat am 16. April 2020 eine etappenweise Lockerung der Massnahmen ab Ende April 2020. Die Lockerungen sollten durch geeignete Schutzkonzepte und Begleitmassnahmen umgesetzt werden. Ziel ist es, von der sog. Mitigationsphase möglichst rasch in die sog. Containmentphase wechseln zu können, in welcher durch die konsequente Nachverfolgung von Infektionsketten, gezieltem «Contact Tracing», Isolation und Quarantäne eine Kontrolle der Ausbreitung auch langfristig möglich wird. Die Massnahmen des sogenannten Transitionsschritts 1a (Öffnung von Betrieben mit personenbezogenen Dienstleistungen und von Bau- und Gartenfachmärkte, Lockerung der Massnahmen bei Beerdigungen und im ambulanten und stationären medizinischen Bereich) wurden vom Bundesrat am 16. bzw. 22. April 2020 beschlossen und sind am 27. Ap-

¹ Anfänglich wurde die Schreibung «COVID» mit lauter Grossbuchstaben von der internationalen Diskussion übernommen. Sie widerspricht jedoch den Schreibweisen der Bundeskanzlei für das Deutsche und ist auch in den deutschsprachigen Medien eher unüblich. Die Bundeskanzlei hat deshalb Mitte April für das Deutsche zur Schreibung «Covid» gewechselt. Diese wird hier verwendet, sofern nicht die frühen Covid-Verordnungen zitiert werden, die noch die Schreibung mit Grossbuchstaben kennen.

ril 2020 in Kraft getreten. Die am 29. April 2020 beschlossenen Massnahmen des Transitionschrittes 1b (Wiedereinführung des Präsenzunterrichts in den obligatorischen Schulen, des Präsenzunterrichts in Gruppen bis zu fünf Personen in den weiterführenden Schulen und übrigen Ausbildungsstätten, Öffnung der Einkaufsläden und Märkte, Öffnung von Museen, Bibliotheken und Archiven sowie Wiederaufnahme des Sportbetriebs ohne Wettkämpfe und Massnahmenlockerungen für die Restaurationsbetriebe) wurden ab dem 11. Mai 2020 umgesetzt.

Der Bundesrat hat am 8. April 2020 beschlossen, dass zu sämtlichen Covid-19-Verordnungen Erläuterungen zu publizieren sind. In seiner Erklärung vom 4. Mai 2020 im Nationalrat und im Ständerat anlässlich der ausserordentlichen Session der eidgenössischen Räte hat er unter anderem angekündigt, dass er dem Parlament jeweils vor der Session über die Ausübung der bundesrätlichen Notrechtskompetenzen Bericht erstattet.² Zudem hat die Bundespräsidentin bei der Eröffnung der ausserordentlichen Session erklärt, der Bundesrat plane, dem Parlament – wo dies noch notwendig erscheint – bis spätestens am 11. September 2020 eine Botschaft zur Überprüfung der Notverordnungen zu unterbreiten.³

1.2 Handlungsbedarf und Ziele

Der Bundesrat hat – wie erwähnt – seit dem 13. März 2020 verschiedene Verordnungen zur Bewältigung der Coronakrise erlassen. Die COVID-19-Verordnung 2 stützt sich seit dem 16. März 2020 auf Artikel 7 EpG, der voraussetzt, dass eine ausserordentliche Lage im Sinne des EpG vorliegt. Ihre Geltungsdauer beträgt sechs Monate seit dem Inkrafttreten; sie läuft also am 12. September 2020⁴ aus. Andere Verordnungen stützen sich auf Artikel 185 Absatz 3 BV. Diese Verordnungen sind von Verfassungs wegen zu befristen. Zusätzlich wurden weitere – ebenfalls befristete – Verordnungen auf bestehende spezialgesetzliche Ermächtigungen abgestützt.⁵ Solche Verordnungen oder Änderungen von bestehenden Verordnungen kann der Bundesrat im Rahmen der ihm in diesen Gesetzen eingeräumten Rechtsetzungsbefugnissen erlassen, ohne dass sie zwingend zu befristen wären. Der Bundesrat darf die erforderliche Geltungsdauer festlegen, sie gegebenenfalls verlängern und die Verordnungen bzw. ihre Änderungen auch wieder ausser Kraft setzen. Für solche Verordnungen besteht kein Bedarf an der Schaffung einer formell-gesetzlichen Grundlage, weshalb sie in dieser Vorlage nicht behandelt werden.

Für die Abgrenzung von Verordnungen, die gestützt auf Artikel 7 EpG, und solchen, die verfassungsunmittelbar gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 BV erlassen wurden, hat sich der Bundesrat von folgenden Kriterien leiten lassen:

- Alle Massnahmen, die weitgehend direkt unter epidemiologischem Gesichtspunkt als Massnahme nach dem EpG zur Verminderung der Verbreitung des Coronavirus bzw.

² Siehe Bericht des Bundesrates vom 27. Mai 2020 über die Ausübung seiner Notrechtskompetenzen und die Umsetzung überwiesener Kommissionsmotionen seit Beginn der Coronakrise.

³ AB 2020 N 377 und AB 2020 S 177.

⁴ Genau genommen läuft die Frist am 13. Sept. 2020 um 15.30 Uhr ab. In der Lehre wurde postuliert, dass es rechtlich nicht zulässig wäre, dass der Bundesrat die Frist von sechs Monaten voll ausschöpfen würde; siehe dazu *Florian Brunner/Martin Wilhelm/Felix Uhlmann*, Das Coronavirus und die Grenzen des Notrechts – Überlegungen zu einer ausserordentlichen ausserordentlichen Lage, AJP 2020 S. 685 ff., S. 700. Für diese Auffassung gibt es allerdings in der Entstehungsgeschichte von Art. 7d RVOG keine Hinweise.

⁵ Beispielhaft seien erwähnt: Die Massnahmen in der COVID-19-Verordnung Landwirtschaft vom 2. April 2020 (SR 916.01) stützen sich auf bereits bestehende Rechtsgrundlagen des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998. Die im Zusammenhang mit der Pandemie stehende Änderung der Lebensmittel- und Gebrauchsgüterverordnung (AS 2020 1243) stützt sich auf eine Delegationsbestimmung des Lebensmittelgesetzes (Art. 18 Abs. 4 Bst. b). Die Verordnung vom 20. März 2020 über den befristeten Verzicht auf Verzugszinsen bei verspäteter Zahlung von Steuern, Lenkungsabgaben und Zollabgaben sowie Verzicht auf die Darlehensrückerstattung durch die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SR 641.207.2) basiert auf spezialgesetzlichen Grundlagen. Ebenso wurden die Massnahmen über die Durchführung der schweizerischen Maturitätsprüfung 2020 (SR 413.17) auf spezialgesetzliche Grundlagen abgestützt.

zum Erhalt der medizinischen Kapazitäten zur Bewältigung der Epidemie zu rechtfertigen sind («Primärmassnahmen»), wurden ausschliesslich gestützt auf Artikel 7 EpG erlassen und in die COVID-19-Verordnung 2 integriert.

- Demgegenüber wurden Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem EpG («Primärmassnahmen») ergeben, in je separaten Verordnungen erlassen. Solche «Sekundärmassnahmen» in der Form bundesrätlichen Verordnungsrechts stützen sich soweit möglich auf formellgesetzliche Delegationsnormen und gesetzliche Aufträge an den Bundesrat zum Erlass von Ausführungsbestimmungen. Wo solche nicht bestehen oder nicht ausreichen, stützt sich die bundesrätliche Verordnungskompetenz auf Artikel 185 Absatz 3 BV, wenn die entsprechenden verfassungsrechtlichen Voraussetzungen (insbesondere jene der zeitlichen und sachlichen Dringlichkeit) erfüllt sind.

Das unmittelbar auf die Verfassung gestützte Handeln des Bundesrates, das insbesondere für diese sogenannten «Sekundärmassnahmen» eingesetzt wurde, geriet mit dem Andauern der Krise und dem wachsenden Volumen von Notrechtserlassen zunehmend in die Kritik von Wissenschaft⁶ und Medien sowie von einzelnen Mitgliedern der eidgenössischen Räte. Es wurde die Frage gestellt, ob die öffentliche Ordnung bzw. die innere oder äussere Sicherheit tatsächlich noch in einem Masse bedroht seien, dass bundesrätliches Verordnungsrecht erforderlich ist. Die Verfassung setzt zudem voraus, dass ein Aufschub und insbesondere das Abwarten bis zur Schaffung von Rechtsgrundlagen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (inkl. Gesetzgebung bei Dringlichkeit nach Art. 165 BV und parlamentarischen Verfahrensbeschleunigungen z. B. im Sinne von Art. 85 Abs. 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002, ParlG, SR 171.10) nicht möglich ist. Die verfassungsrechtliche Voraussetzung der zeitlichen Dringlichkeit ist nach Meinung des Bundesrates nur noch in Ausnahmefällen erfüllt, weil das Parlament handlungsfähig ist und auch dringlich zu handeln bereit ist.⁷

Einzelne verfassungsunmittelbare Verordnungen waren bewusst für eine kurze Geltungsdauer konzipiert und traten nach deren Ablauf ohne Weiteres ausser Kraft; eine Verlängerung oder Erneuerung hat sich bis heute als nicht erforderlich erwiesen.⁸ Einige Verordnungen sind zurzeit noch in Kraft, müssen aber nach Ablauf ihrer Geltungsdauer nicht verlängert werden, weil sie sich auf ein bestimmtes Ereignis oder Zeitfenster beziehen.⁹

Für die übrigen Verordnungen stellt ihre Befristung indessen ein tatsächliches und rechtliches Problem dar, und zwar aus folgenden Gründen:

- Erstens ist zu fragen, ob die angeordneten Massnahmen ab Herbst in ihrer bisherigen Ausgestaltung oder mit allfälligen Anpassungen tatsächlich noch erforderlich sind.

⁶ Siehe u.a. *Florian Brunner/Martin Wilhelm/Felix Uhlmann* (Fn. 4); *Stefan Höfler*, Notrecht als Krisenkommunikation?, Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 2020/6, S. 702-709; *Giovanni Biaggini*, «Notrecht» in Zeiten des Coronavirus - Eine Kritik der jüngsten Praxis des Bundesrats zu Art. 185 Abs. 3 BV, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl), 2020/5, S. 239-267 sowie *Der coronavirusbedingte Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren - eine Fallstudie zur Tragfähigkeit von Art. 185 Abs. 3 BV*, ZBl 2020/5, S. 277-288; *Andreas Kley*, «Ausserordentliche Situationen verlangen nach ausserordentlichen Lösungen.», Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 2020/5, S. 268-276; *Andreas Zünd/Christoph Errass*, Pandemie - Justiz - Menschenrechte, Zeitschrift für Schweizerisches Recht 2020 (ZSR; Sondernummer), S. 69-92.

⁷ Siehe dazu Botschaft vom 29. April 2020 zu einer dringlichen Änderung des Luftfahrtgesetzes angesichts der COVID-19-Krise, BBl 2020 3667.

⁸ Dies war beispielsweise bei der Verordnung vom 20. März 2020 über den Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren (AS 2020 847) der Fall.

⁹ Dies ist zum Beispiel bei der Verordnung vom 29. April 2020 über die Durchführung der kantonalen gymnasialen Maturitätsprüfungen 2020 angesichts der Pandemie des Coronavirus (COVID-19-Verordnung gymnasiale Maturitätsprüfungen, AS 2020 1399) oder der Verordnung vom 20. Mai 2020 über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) auf die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung (Covid-19-Verordnung familienergänzende Kinderbetreuung, AS 2020 1753) der Fall.

Diese Frage hängt im Wesentlichen von der effektiven Entwicklung der Epidemie und dem Regelungsbedürfnis in den jeweiligen Sachgebieten ab.

- Sollen diese Verordnungen länger gelten, muss zweitens ihre Rechtsgrundlage ersetzt werden. Verordnungen, die der Bundesrat unmittelbar gestützt auf seine verfassungsrechtlichen Befugnisse zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit erlässt, sind zu befristen (Art. 185 Abs. 3 zweiter Satz BV). Gemäss Artikel 7d Absatz 2 Ziffer 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) treten solche Verordnungen nach sechs Monaten ausser Kraft, wenn der Bundesrat bis dahin der Bundesversammlung keinen Entwurf einer gesetzlichen Grundlage für den Inhalt der Verordnung unterbreitet. Sobald der Bundesrat fristgerecht den entsprechenden Entwurf verabschiedet, darf er auch die Geltungsdauer der bisherigen verfassungsunmittelbaren Verordnungen verlängern. Bis dahin ist es ihm zudem unbenommen, inhaltliche Änderungen vorzunehmen und einzelne Teile vorzeitig ausser Kraft zu setzen – wie er es im Rahmen der verschiedenen Transitionsschritte getan hat.

Am 8. April 2020 hat der Bundesrat entschieden, dem Parlament den Erlass eines dringlichen Bundesgesetzes zu beantragen. Damit sollen die bisher vom Bundesrat erlassenen und im Zeitpunkt der Verabschiedung der Botschaft voraussichtlich noch in Kraft stehenden Massnahmen durch einen Parlamentsentscheid legitimiert werden, wie Artikel 7d Absatz 2 Ziffer 1 RVOG dies vorsieht. Verabschiedet der Bundesrat die Botschaft zuhanden des Parlaments, so kann er gleichzeitig die Geltungsdauer seiner Notverordnungen verlängern, soweit sich dies als erforderlich erweist. Er kann die Notverordnungen auch nach der Verabschiedung der Botschaft anpassen und ergänzen, wenn es die Lage erfordert. Kann einer nach diesem Zeitpunkt neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ist ein erneutes, auf Artikel 185 Absatz 3 BV gestütztes Tätigwerden des Bundesrats rechtlich möglich, sofern die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind.

1.3 Koordination der Vorlage mit der Rückkehr zur besonderen Lage nach Artikel 6 EpG

Am 27. Mai 2020 hat der Bundesrat einen Grundsatzentscheid zur Rückkehr von der ausserordentlichen Lage nach Artikel 7 EpG zur besonderen Lage nach Artikel 6 EpG beschlossen. Er hat das EDI beauftragt, die Aufteilung der COVID-19-Verordnung 2 in zwei neue Verordnungen vorzubereiten: Gestützt auf Artikel 6 EpG wird eine neue Verordnung geschaffen, welche die Kernmassnahmen gegenüber der Bevölkerung, Organisationen und Institutionen ermöglicht. Damit verbunden ist auch ein stärkerer Einbezug der Kantone bei der Aufhebung bestehender bzw. beim Erlass allfälliger neuer Massnahmen. Die Kernmassnahmen in dieser Verordnung umfassen Massnahmen gegenüber der Bevölkerung, Organisationen und Institutionen (Art. 5–8, mit Ausnahme von Art. 7a und 7b COVID-19-Verordnung 2) und Meldepflichten im Bereich der Gesundheitsversorgung, z. B. Auslastung der Spitalbetten (Art. 10 COVID-19-Verordnung 2). Mit einer neuen auf Artikel 185 Absatz 3 BV gestützten Verordnung werden die Grundlagen für die übrigen Massnahmen geschaffen, die zuvor auf Artikel 7 EpG abgestützt werden konnten.

Der vorliegende Gesetzesentwurf versteht sich als Sammelgefäss, mit dem die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden, damit der Bundesrat alle seine bereits getroffenen und zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des vorliegenden Gesetzesentwurfs nicht bereits wieder aufgehoben – und politisch nicht bestrittenen – Massnahmen fortführen kann. Zu diesen Massnahmen gehören jene vormals auf Artikel 7 EpG und zukünftig auf Artikel 185 Absatz 3 BV abgestützten Massnahmen sowie die Massnahmen, die in separaten verfassungsunmittelbaren

Verordnungen geregelt worden sind und für die sich eine längere Geltungsdauer als notwendig erweist.¹⁰ Wurde in einem Sachgebiet indessen ein besonderer Regelungsumfang identifiziert, für den zudem verschiedene politische Handlungsalternativen existieren, so hat sich der Bundesrat für diesen Bereich entschlossen, den Räten eine separate und autonome Gesetzesvorlage zu unterbreiten. Dies ist insbesondere bei der Verordnung vom 25. März 2020 zur Gewährung von Krediten und Solidarbürgschaften in Folge des Coronavirus (COVID-19-Solidarbürgschaftsverordnung, SR 951.261) der Fall. Diese Verordnung stützt sich auf Artikel 185 Absatz 3 BV und ist am 26. März 2020 in Kraft getreten; sie gilt für längstens sechs Monaten ab Inkrafttreten. Es wurde beschlossen, dass für diese Verordnung ein separates Gesetz ausgearbeitet wird, das idealerweise im ersten Quartal 2021 in Kraft treten soll.

1.4 Die beantragte Regelung

Der Bundesrat hat am 29. April 2020 die Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage für ein dringliches und befristetes Bundesgesetz beschlossen. Dieses Gesetz «soll die erforderlichen inhaltlichen Festlegungen und die notwendigen Delegationsgrundlagen für die vom Bundesrat in verfassungsunmittelbaren Verordnungen und in der COVID-19-Verordnung 2 geregelten Massnahmen enthalten, sofern diese länger als 6 Monate gelten sollen». Diesem Beschluss ging eine Aussprache im Bundesrat voraus, in der alternative Modelle – Mantelerlass mit Änderungen in bestehenden Gesetzen, mehrere Einzelvorlagen – diskutiert und schliesslich verworfen wurden. Aufgrund der Tatsache, dass die COVID-19-Verordnung 2 am 13. März 2020 in Kraft getreten ist, mithin die Sechsmonatsfrist nach Artikel 7d RVOG am 12. September 2020 ablaufen wird, hatte der Bundesrat beschlossen, dass dem Parlament die Botschaft spätestens am 2. September 2020 zu unterbreiten sei.

Anfang Mai 2020 hat das Bundesamt für Justiz bei den Generalsekretariaten und allen mutmasslich direkt oder indirekt interessierten Bundesstellen eine Umfrage durchgeführt. Damit sollte ermittelt werden, für welche aktuell geltenden Verordnungsregelungen, deren Geltungsdauer sechs Monate überdauern sollte, gesetzliche Grundlagen zu schaffen sind, die die verfassungsunmittelbare Grundlage substituieren sollen. Die Umfrage hat ergeben, dass für epidemiologische, justizielle, verfahrensrechtliche und insolvenzrechtliche Massnahmen, für Massnahmen im Ausländer- und Asylbereich, Kulturbereich und im Arbeitslosenversicherungsbereich eine entsprechende befristete gesetzliche Grundlage zu schaffen ist. Die betroffenen Bundesstellen wurden eingeladen, die für ihre Bereiche notwendigen gesetzlichen Regelungen zu entwickeln, die im vorliegenden Gesetz zusammengefasst sind.

Für die epidemiologischen Massnahmen wird eine Regelung vorgeschlagen, die dem Bundesrat erlaubt, all jene Massnahmen fortzuführen, die er gestützt auf Artikel 7 EpG getroffen hat, für die ihm aber eine gesetzliche Ermächtigung vom Zeitpunkt an fehlt, in dem er epidemienrechtlich die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt (siehe dazu Erläuterungen zu Art. 2).

1.5 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

Das hier beantragte dringliche Bundesgesetz ist weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020¹¹ über die Legislaturplanung 2019–2023 vorgesehen noch mit Strategien des Bundesrates abgestimmt. Weder die Legislaturplanung noch die Strategien des Bundesrates konnten die aktuelle Covid-19-Epidemie und deren Auswirkungen vorhersehen und berücksichtigen.

¹⁰ Der Gesetzesentwurf umfasst keine Bestimmungen betreffend die Ausfuhrkontrolle für Schutzausrüstungen und Heilmittel, wie sie in Art. 4b und 4c der COVID-19-Verordnung 2 enthalten waren. Für den Fall, dass solche Massnahmen künftig erneut eingeführt werden müssten, wäre eine Abstützung auf andere, bestehende Rechtsgrundlagen oder nötigenfalls auf die Bundesverfassung zu prüfen.

¹¹ BBI 2020 1777

1.6 Umsetzung

Mit dem Covid-19-Gesetz wird die Grundlage dafür geschaffen, dass der Bundesrat die bereits in verfassungsunmittelbaren Verordnungen beschlossenen Massnahmen fortführen kann, die für die Bewältigung der Covid-19-Epidemie weiterhin nötig sind. Sobald das Gesetz in Kraft tritt, wird dieses als gesetzliche Grundlage im Ingress der jeweiligen Verordnungen zu nennen sein. Das Gesetz gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, die bisherigen Anordnungen umzugestalten, anzupassen oder abzuschwächen, es gibt ihm aber keine Ermächtigung dafür, neue und andersartige Massnahmen zu ergreifen. Massnahmen nach Artikel 7 EpG bzw. nach Artikel 185 Absatz 3 BV sind jedoch angesichts einer neuen Bedrohungslage in jedem Fall vorbehalten. Gleichzeitig mit der Verabschiedung der zukünftigen Botschaft wird der Bundesrat die Geltungsdauer der einschlägigen Verordnungen verlängern. Sobald das Gesetz in Kraft tritt, wird der Bundesrat Inhalt und Geltungsdauer überprüfen und entsprechend an die Bestimmungen des Gesetzes anpassen.

Der Gesetzesentwurf verwendet an verschiedenen Stellen bewusst Kann-Bestimmungen. Damit soll zum Ausdruck kommen, dass der Bundesrat die Massnahmen nicht zwingend bis zum Ende der Geltungsdauer des Gesetzes fortführen muss. Zeigt es sich, dass eine Verordnungsregelung sachlich nicht mehr nötig und gerechtfertigt ist, ist sie – im Einklang mit dem verfassungsrechtlichen Verhältnismässigkeitsprinzip – bereits vor Ablauf der Geltungsdauer aufzuheben (siehe dazu auch die Erläuterung zu Art. 1 Abs. 2).

Für die übrigen Aspekte, die für den Vollzug noch zu regeln sein werden, sei auf die Erläuterungen zu den jeweiligen Bestimmungen verwiesen.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Es musste festgestellt werden, dass die verschiedenen Verordnungen, die der Bundesrat zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie erlassen hat, mit teilweise unterschiedlichen Begriffen operierten.¹² Im Gesetzesentwurf wird nun einheitlich und durchgängig von Covid-19 gesprochen, wo es um die Bezeichnung der durch das Virus verursachten Krankheit geht, und von Covid-19-Epidemie, wo es um die Ausbreitung der Krankheit geht. Auf den Begriff der «Pandemie» wurde bewusst verzichtet, weil dieser dem schweizerischen Epidemienrecht fremd ist.¹³ Zudem könnte er spätestens dann zu Unsicherheiten führen, wenn die WHO die weltweite Pandemie für beendet erklären würde, in der Schweiz aber weiterhin gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehen würde oder Rechte und Pflichten an den Begriff der Pandemie geknüpft würden.

Die einzelnen Bestimmungen des Gesetzesentwurfs wurden in eine Reihenfolge gebracht, die sich an der Stellung des Sachgebiets in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (SR) orientiert. Eine Ausnahme bildet allerdings Artikel 2, der in Form der epidemiologischen Massnahmen das Kernstück der Vorlage darstellt und daher als Erstes genannt werden soll, um diesen Massnahmen die erforderliche Sichtbarkeit und Bedeutung zu geben.

Art. 1 *Gegenstand und Grundsatz*

Die rechtspolitische Natur der Gesetzesvorlage besteht darin, dass der Gesetzgeber den Bundesrat ermächtigt, die bisher schon getroffenen Massnahmen fortzuführen. Die verschiedenen Ermächtigungen zur Verordnungsgebung werden sachlich dadurch begrenzt, dass

¹² Siehe dazu *Stefan Höfler* (Fn. 6), S. 702–709.

¹³ Es ist darauf hinzuweisen, dass im Bereich von Versicherungsdeckungen die Begriffe «Epidemie» und «Pandemie» mit zum Teil unterschiedlichen Definitionen und Formulierungen verwendet werden – siehe dazu beispielsweise die Medienmitteilung vom 15. Mai 2020 des «Ombudsman der Privatversicherung und der SUVA». Die Auslegung dieser Begriffe ist derzeit Gegenstand von Kontroversen. Mit der Formulierung im vorliegenden Gesetz soll der Ausgang der Kontroverse nicht präjudiziert werden.

es um Massnahmen gehen muss, die in einem unmittelbaren und ausschliesslichen Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie stehen. Für Verordnungsregelungen zu anderen Epidemien oder zu Fragen, die nur mittelbar mit der Epidemie zu tun haben, bildet dieses Gesetz keine Grundlage. Dies wird rechtlich damit abgesichert, dass das Gesetz ausschliesslich auf die Bewältigung der Covid-19-Epidemie und deren Folgen für Gesellschaft, Wirtschaft und Behörden beschränkt ist.

Absatz 1

Der Bundesrat verfügt auf der Grundlage von Spezialgesetzen über zahlreiche Verordnungs-kompetenzen, die er auch zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie aktivieren konnte und auch weiterhin zu diesem Zweck nutzen kann. Vereinzelt Bestimmungen erlauben es auch, von Gesetzesbestimmungen abzuweichen.¹⁴ Mit dieser Gesetzesvorlage sollen dem Bundesrat für einen klar begrenzten Zeitraum zusätzliche – und sachlich klar umrissene – Befugnisse eingeräumt werden, die zu den bereits bestehenden gesetzlichen Verordnungsermächtigungen hinzukommen. Dies wird in Artikel 1 dadurch deutlich gemacht, dass von «besonderen Befugnissen» gesprochen wird, die im Gesetz geregelt werden und die sich von den bereits bestehenden Befugnissen in anderen Gesetzen klar unterscheiden.

Die Befugnisse erstrecken sich einerseits auf Massnahmen, die unmittelbar der Bekämpfung der Epidemie dienen, wie sie insbesondere gestützt auf das EpG in der COVID-19-Verordnung 2 vorgesehen waren; andererseits soll es aber auch um Massnahmen gehen, die der Bewältigung der Auswirkungen dienen, die durch diese epidemienrechtlichen Vorkehrungen des Bundesrates entstanden sind.¹⁵

Absatz 2

Das Gesetz hat eine befristete Geltungsdauer. Allerdings bedeutet dies nicht, dass alle nach diesem Gesetz zulässigen Massnahmen bis zum Ende der Geltungsdauer in Kraft bleiben müssten. Mit Absatz 2 soll daher deutlich gemacht werden, dass der Bundesrat von seinen Befugnissen nach diesem Gesetz nur so lange und nur so weit Gebrauch machen darf, wie dies zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie tatsächlich nötig ist. Sollte sich zeigen, dass auf eine Massnahme verzichtet werden kann, wird der Bundesrat bereits vor Ablauf der Geltungsdauer des Gesetzes die entsprechende Verordnungsregelung wieder abschaffen. Er ist demnach gesetzlich nicht verpflichtet, nicht mehr erforderliche Massnahmen länger als nötig aufrechtzuerhalten.¹⁶

Art. 2 Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie

Artikel 2 bildet die gesetzliche Grundlage für diejenigen Massnahmen der COVID-19-Verordnung 2, die nicht auf Artikel 6 EpG abgestützt werden können. Nachfolgend soll einerseits die rechtliche Ausgangslage beleuchtet sowie Artikel 2 im Einzelnen kommentiert werden.

In einer besonderen Lage nach Artikel 6 EpG kann der Bundesrat nach Anhörung der Kantone in Bezug auf Covid-19 folgende Massnahmen anordnen:

¹⁴ Siehe insbesondere Art. 62 SchKG.

¹⁵ Zur Unterscheidung in sog. Primär- und Sekundärmassnahmen siehe oben Ziff. 1.2.

¹⁶ Für das Proximity-Tracing-System (PT-System) hat der Bundesrat in seinem Entwurf zu einer neuen Bestimmung im EpG ausdrücklich eine Bestimmung vorgesehen, wonach er «die Einstellung des PT-Systems, namentlich die Deaktivierung oder Deinstallation aller auf den Mobiltelefonen installierten Komponenten vor[sieht], sobald das PT-System zur Bewältigung der durch das Coronavirus verursachten Epidemie nicht mehr erforderlich ist» (Art. 60a Abs. 7 E-EpG). Siehe dazu Botschaft vom 20. Mai 2020 zu einer dringlichen Änderung des Epidemiengesetzes im Zusammenhang mit dem Coronavirus (Proximity-Tracing-System), BBl 2020 4461, 4475.

- Massnahmen gegenüber einzelnen Personen (z. B. flächendeckende Anordnung einer Quarantäne für alle Kontaktpersonen, Art. 35 EpG);
- Massnahmen gegenüber der Bevölkerung (Art. 40 EpG), z. B.:
 - o Veranstaltungen verbieten oder einschränken;
 - o Schulen, andere öffentliche Institutionen und private Unternehmen schliessen oder Vorschriften zum Betrieb verfügen;
 - o das Betreten und Verlassen bestimmter Gebäude und Gebiete sowie bestimmte Aktivitäten an definierten Orten verbieten oder einschränken;
- Ärztinnen, Ärzte und weitere Gesundheitsfachpersonen verpflichten, bei der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten mitzuwirken;
- Impfungen für obligatorisch erklären.

Die auf Artikel 6 EpG abgestützten Massnahmen kann der Bundesrat entweder in Verfügungsform anordnen (z. B. Verbot einer konkreten Veranstaltung) oder in Form einer Verordnung erlassen (z. B. Verbot oder Einschränkungen von öffentlichen Veranstaltungen in der Schweiz oder in einem bestimmten Kanton). In einer besonderen Lage koordiniert das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) die Massnahmen des Bundes. Die Massnahmen in der besonderen Lage sind im Gesetz abschliessend aufgezählt (vgl. Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Art. 30–40 EpG).

Folgende im Zusammenhang mit der COVID-19-Verordnung 2 relevanten Massnahmen können auf Artikel 6 EpG sowie Artikel 44 EpG (Versorgung mit Heilmitteln) abgestützt werden:

- Massnahmen gegenüber der Bevölkerung, Organisationen und Institutionen (3. Kapitel der COVID-19-Verordnung 2, mit Ausnahme von Art. 7a und 7b)
- Meldepflicht im Bereich der Gesundheitsversorgung, z. B. Auslastung der Spitalbetten (Art. 10)
- in Teilbereichen: Massnahmen Grenze (Art. 2–4a) (teilweise Art. 41 Abs. 1 EpG)
- in Teilbereichen: Ausfuhrkontrolle für Heilmittel und Schutzausrüstung (Art. 4b, 4c)
- in Teilbereichen: Versorgung mit wichtigen medizinischen Gütern, einschliesslich entsprechender Meldepflichten (Art. 4d–4o) (nur für Heilmittel, nicht für Schutzausrüstung)
- in Teilbereichen: Mitwirkungspflicht des Gesundheitspersonals (aber keine infrastrukturellen Massnahmen und kein Verbot von Wahleingriffen Art. 10a)

Diese Massnahmen können gestützt auf Artikel 6 EpG in eine Verordnung des Bundesrates überführt werden. Eine Weiterführung verschiedener Massnahmen ist potenziell auch nach dem 13. September 2020 notwendig, da die gesundheitspolizeilichen Massnahmen entsprechend der Gefährdungslage weiterhin gelten und flexibel angepasst werden müssen. Dies betrifft insbesondere die Verpflichtung zur Erarbeitung und Umsetzung von Schutzkonzepten

für Veranstaltungen, Einrichtungen und Betriebe, die einschränkende Massnahmen gegenüber der Bevölkerung im Sinne von Artikel 40 EpG darstellen. Die Schutzkonzepte müssen, wenn weder die Distanzregeln eingehalten noch Abschränkungen vorgesehen werden können, unter anderem auch eine Erfassung von Kontaktangaben von teilnehmenden bzw. anwesenden Personen durch Organisatoren und Betreiber vorsehen; diese Datenerfassung und -aufbewahrung dient ausschliesslich dem Zweck der allfälligen Weiterleitung an kantonsärztliche Dienste im Rahmen des Contact Tracing nach Artikel 33 EpG. In der COVID-19-Verordnung 2 wurde diesbezüglich eine explizite Bestimmung verankert, welche die Information der betroffenen Personen, die Datenkategorien (Namen und Telefonnummer), den Zweck der Datenbearbeitung und die Aufbewahrung und Löschung regelt (vgl. Art. 6e). Die Pflicht zur Erfassung der Personalien durch die Organisatoren und Betreiber stellt damit eine Einschränkung von Veranstaltungen dar und gliedert sich in den Massnahmenkatalog nach den Artikeln 30–40 EpG ein. Die Anordnung solcher Massnahmen kommt in der besonderen Lage dem Bundesrat zu und bedarf keiner Grundlage im vorliegenden Covid-19-Gesetz. Schliesslich kann es angezeigt sein, auch das Verbot von Grossveranstaltungen zu verlängern. Die Massnahmen werden laufend angepasst, es ist heute nicht klar, wie diese im September 2020 aussehen.

Folgende Massnahmen können nicht auf Artikel 6 EpG, Artikel 41 Absatz 1 sowie Artikel 44 EpG abgestützt werden:

- Massnahmen an der Grenze (Art. 2–4a) (teilweise Art. 41 Abs. 1 EpG)
- Versorgung mit wichtigen medizinischen Gütern (Art. 4d–4o) (teilweise Art. 44 Abs. 1 EpG)
- Kapazitäten der Spitäler und Kliniken, mit Ausnahme des Gesundheitspersonals (Art. 10a)
- besonders gefährdete Personen (Art. 10b und 10c)

Für diese Massnahmen soll mit dem vorliegenden Gesetz die erforderliche Grundlage geschaffen werden.¹⁷

Absatz 1

In *Absatz 1* wird generell festgehalten, dass der Bundesrat Massnahmen zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen kann. Der Bundesrat hört zuvor die Kantone an. Diese Bestimmung bildet die Kompetenzdelegation für die nachfolgenden Delegationsbestimmungen.

Absatz 2

Diese Bestimmung gibt dem Bundesrat die Kompetenz, den Warenverkehr an den Grenzen einzuschränken. Damit wird die formell-gesetzliche Grundlage für Massnahmen geschaffen, die in der COVID-19-Verordnung 2 in den Artikeln 3d und 4 vorgesehen waren. Es geht also um Vorkehrungen im Zusammenhang mit dem Einkaufstourismus und die Gestaltung des

¹⁷ Siehe dazu Fussnote 10.

Warenverkehrs bei den Grenzübergängen. Allerdings wird von der gesetzlichen Ermächtigung nur der grenzüberschreitende Warenverkehr erfasst, aber nicht mehr der Personenverkehr (siehe dazu aber auch die Erläuterungen zu Art. 3).

Absatz 3

Zur Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Heilmitteln und Schutzausrüstungen kann der Bundesrat eine Reihe von Massnahmen anordnen. Betreffend die Sicherstellung der Versorgung mit Heilmitteln kommt es dabei teilweise zu Überschneidungen mit den bestehenden bundesrätlichen Kompetenzen gemäss EpG. Aufgrund des engen Sachzusammenhangs zwischen der Versorgung mit Heilmitteln und derjenigen mit Schutzausrüstungen und zur Vermeidung von Kompetenzlücken sollen die entsprechenden Massnahmenkompetenzen nicht ausdifferenziert, sondern umfassend in Absatz 3 in Ergänzung zu den bestehenden epidemiengesetzlichen Möglichkeiten, namentlich zu Artikel 44 EpG, aufgenommen werden.

Die verschiedenen Themen beziehen sich auf diejenigen Normen der COVID-19-Verordnung 2 (bzw. der Nachfolgeverordnung), die sich auf Artikel 7 EpG bzw. Artikel 185 Absatz 3 BV abstützen. Im Einzelnen:

Buchstabe a

Der Bundesrat kann gestützt auf diese Bestimmung die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Heilmitteln (dazu gehören Arzneimittel und Medizinprodukte) und Schutzausrüstungen zur Bekämpfung von Covid-19 sicherstellen, soweit diese nicht durch die Kantone oder Private gewährleistet werden kann (vgl. Art. 4f COVID-19 Verordnung 2). Mit dieser Kompetenz wird insbesondere die geltende Regelung in Artikel 44 EpG ergänzt, da sich diese nur auf Heilmittel bezieht.

Grundsätzlich bleiben die Kantone und die jeweiligen Gesundheitseinrichtungen für die Sicherstellung der eigenen Versorgung mit den erwähnten Gütern verantwortlich. Zur Unterstützung der Versorgung der Kantone und ihrer Gesundheitseinrichtungen, von gemeinnützigen Organisationen (z. B. Schweizerisches Rotes Kreuz) und von Dritten (z. B. Labors, Apotheken) kann der Bund jedoch wichtige Heilmittel und Schutzausrüstungen (sog. «wichtige medizinische Güter») beschaffen, falls über die normalen Beschaffungskanäle der Bedarf nicht gedeckt werden kann. Die fehlenden wichtigen medizinischen Güter werden auf der Grundlage einer Meldepflicht bestimmt (vgl. Bst. b). Im Ausführungsrecht wird zu bestimmen sein, welche Bundesbehörde für die jeweilige Beschaffung zuständig ist (Armeeapotheke, BAG, Fachbereich Heilmittel der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung). Die zuständigen Behörden können Dritte mit der Beschaffung von wichtigen medizinischen Gütern beauftragen. Bei dringenden Beschaffungen soll gestützt auf Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung vom 11. Dezember 1995 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.11) die Beschaffung freihändig erfolgen können. Ebenfalls muss bei der Beschaffung von wichtigen medizinischen Gütern von den bestehenden Weisungen und dem Finanzhaushaltgesetz vom 7. Oktober 2005 (FHG, SR 611.0) abgewichen werden können. Dies betrifft zum Beispiel Anzahlungen ohne Sicherheiten oder Währungsabsicherungen. In der durch die Covid-19-Epidemie bedingten Marktsituation sind Vertragsabschlüsse ohne An- oder Vorauszahlungen für persönliche Schutzgüter problematisch.

Der Bundesrat regelt im Rahmen der Versorgungskompetenz ebenfalls die Finanzierung und Rückvergütung der Kosten durch die Kantone, die gemeinnützigen Organisationen sowie Dritte (vgl. Art. 4i COVID-19 Verordnung 2). Die Kosten der Versorgung mit medizinischen Gütern werden gemäss der COVID-19 Verordnung 2 vom Bund vorfinanziert, soweit er diese selber beschafft hat. Der Bund stellt den Kantonen die Einkaufskosten der wichtigen medizinischen Güter, deren Beschaffung er übernommen hat, in Rechnung. Die Kosten der Lieferung

der wichtigen medizinischen Güter an die Kantone trägt der Bund. Die allfällige Weiterverteilung in den Kantonen geht zulasten der Kantone.

Buchstabe b

Mit einer Meldepflicht soll der Bestand an wichtigen Arzneimitteln, Medizinprodukten und Schutzausrüstungen erhoben werden können (vgl. Art. 4e COVID-19-Verordnung 2). Anhand dieser Meldungen können Versorgungsengpässe festgestellt werden, um dann die Kantone bzw. namentlich ihre Gesundheitseinrichtungen gezielt versorgen zu können. Die Meldepflicht bezieht sich auf die bei Herstellern und Lieferanten, in Laboratorien, in den Gesundheitseinrichtungen und weiteren Einrichtungen der Kantone vorhandenen Heilmittel und Schutzausrüstungen. Die COVID-19-Verordnung 2 enthält diesbezüglich eine Liste der wichtigen und zur Verhütung und Bekämpfung des Coronavirus dringend benötigten Arzneimittel, Medizinprodukte und Schutzausrüstungen in einem Anhang.

Buchstabe c

Der Bundesrat kann nach Buchstabe c die Zuteilung, Lieferung und Verteilung von Heilmitteln und Schutzausrüstungen vorsehen (vgl. Art. 4g und 4h COVID-19 Verordnung 2). Die Zuteilung von Heilmitteln und Schutzausrüstungen an die Kantone ist der erste Bereich, in dem der Bundesrat Vorschriften erlassen kann. Die Zuteilung umfasst im Sinne einer Umverteilung auch alle wichtigen medizinischen Güter, die nach Buchstabe e eingezogen worden sind. Sofern die Versorgung mit solchen Gütern nicht gewährleistet werden kann, können einzelne Kantone oder öffentliche Gesundheitseinrichtungen, die über ausreichende Lagerbestände verfügen, verpflichtet werden, Teile ihrer Lagerbestände an andere Kantone oder Gesundheitseinrichtungen zu liefern.

Zuteilungsfragen können sich dann stellen, wenn die vorhandene Menge an Gütern nicht ausreicht, um alle gefährdeten oder erkrankten Personen zu behandeln. Kommt es trotz vorsorglicher Massnahmen zu Engpässen in der Versorgung mit Gütern, muss die Zuteilung nach einer Prioritätenliste und einem Verteilschlüssel geregelt werden. Die Kantone stellen bei Bedarf Zuteilungsgesuche an den Bund in Bezug auf die konkrete Zuteilung von bestimmten Mengen nach Massgabe des Schlüssels. Ebenfalls kann der Bundesrat die Verteilung der erwähnten Güter regeln. Insbesondere sind ebenfalls der Verteilschlüssel und die logistischen Aspekte der Verteilung an die Kantone bzw. an die Bevölkerung zu präzisieren. Die Lieferung der Heilmittel und Schutzausrüstungen erfolgt unter der Verantwortung des Bundes. Für die konkreten Lieferungen kann auch auf Dritte (private Vertriebsfirmen etc.) zurückgegriffen werden. Der Bund oder die von ihm beauftragten Dritten sorgen für die Lieferung der wichtigen medizinischen Güter an eine zentrale kantonale Anlieferstelle oder direkt an anspruchsberechtigte Einrichtungen und Organisationen.

Buchstabe d

Diese Bestimmung bezieht sich auf die Direktvermarktung von Heilmitteln und Schutzausrüstungen (vgl. Art. 4h^{bis} COVID-19-Verordnung 2). Die Armeepothek muss spätestens bei einer Rückkehr in die normale Lage oder beim Vorliegen von entsprechenden Bevorratungsstrategien oder Pflichtlagern die beschafften Güter an die Verbraucher im Gesundheitswesen oder an die Kantone abgeben können. Dabei haben die Kantone die Einkaufskosten zu bezahlen. Dies stellt eine Teilnahme am wirtschaftlichen Wettbewerb dar, da in diesem Fall private Anbieter direkt konkurrenziert werden können. Mit der vorliegenden Bestimmung wird die gemäss Artikel 41 FHG notwendige Rechtsgrundlage für eine solche Teilnahme am Wettbewerb geschaffen.

Buchstabe e

Nach Buchstabe e kann der Bundesrat die Einziehung von Heilmitteln und Schutzausrüstungen anordnen (vgl. Art. 4j COVID-19-Verordnung 2). Sofern die Versorgung mit solchen Gütern nicht gewährleistet werden kann, können einzelne Kantone oder öffentliche Gesundheitseinrichtungen, die über ausreichende Lagerbestände verfügen, verpflichtet werden, Teile ihre Lagerbestände an andere Kantone oder Gesundheitseinrichtungen zu liefern. Ebenfalls können gestützt auf diese Bestimmung in Unternehmen vorhandene Heilmittel und Schutzausrüstungen eingezogen werden. Der Bund richtet dabei eine Entschädigung zum Einkaufspreis aus.

Buchstabe f

Kann die Versorgung mit Heilmitteln und Schutzausrüstungen anderweitig nicht gewährleistet werden, kann der Bundesrat Hersteller wichtiger medizinischer Güter verpflichten, die Produktion solcher Güter zu priorisieren und die Produktionsmengen zu erhöhen (vgl. Art. 4k COVID-19-Verordnung 2). Der Bund kann Beiträge an Produktionen leisten, sofern die Hersteller infolge der Produktionsumstellung finanzielle Nachteile erleiden.

Buchstabe g

Der Bundesrat kann gestützt auf Buchstabe g Ausnahmen von den Bestimmungen des Heilmittelgesetzes vom 15. Dezember 2000 (SR 812.21) für die Einfuhr von Arzneimitteln vorsehen (vgl. Art. 4m COVID-19-Verordnung 2), um vielversprechende Therapieoptionen für schweizerische Patientinnen und Patienten zu ermöglichen. Diese Ausnahme zielt darauf ab, dass die Einfuhr im Rahmen von vielversprechenden Therapieoptionen für schweizerische Patientinnen und Patienten gelockert wird. Damit wird ein möglichst weiter Kreis an Beschaffungswegen geöffnet.

Buchstabe h

Der Bundesrat erhält in Buchstabe h die Möglichkeit, Ausnahmen von der Bewilligungspflicht durch Swissmedic gemäss Heilmittelgesetz vorzusehen. Davon betroffen sein können alle Bewilligungen, welche Swissmedic für Tätigkeiten im Zusammenhang mit Heilmitteln ausstellt.

Buchstabe i

Der Bundesrat kann nach Buchstabe i Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel vorsehen (vgl. Art. 4l COVID-19-Verordnung 2). Die Ausnahme von der Zulassungspflicht setzt die Einreichung eines Zulassungsgesuches voraus. Diese Ausnahme für Arzneimittel zielt darauf ab, die in der medizinischen Praxis gesammelten Erfahrungen und vielversprechenden Therapieoptionen den schweizerischen Patientinnen und Patienten möglichst rasch verfügbar zu machen. Ein Inverkehrbringen ohne Zulassung soll nur für Arzneimittel mit ganz bestimmten Wirkstoffen genutzt werden (vgl. die in Anhang 5 der COVID-19-Verordnung 2 aufgeführten Arzneimittel).

Buchstabe j

Mit der Ausnahme betreffend die Konformitätsbewertung für Medizinprodukte soll die rasche und adäquate Verfügbarkeit von zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie benötigten Medizinprodukten in der Schweiz ermöglicht werden (vgl. Art. 4n COVID-19-Verordnung 2). Der Bundesrat kann gestützt auf Buchstabe j vorsehen, dass mit einer entsprechenden Ausnahmeregelung auf Verordnungsebene das Inverkehrbringen unter bestimmten Voraussetzungen bewilligt werden kann.

Absatz 4

Absatz 4 gibt dem Bundesrat die Kompetenz, zur Sicherstellung der erforderlichen Kapazitäten in der Gesundheitsversorgung Massnahmen anzuordnen und die Kantone zu verpflichten.

Der Bundesrat kann nach Buchstabe a die Kantone verpflichten, wirtschaftliche oder medizinische Tätigkeiten zu verbieten oder einzuschränken (vgl. Art. 10a COVID-19-Verordnung 2). Nach Buchstabe b kann er die Kantone verpflichten, mit Blick auf die Sicherstellung der notwendigen Kapazitäten in der Gesundheitsversorgung Massnahmen zur Behandlung von durch Covid-19 verursachten Erkrankungen und weiteren medizinisch dringenden Fällen zu treffen.

Die Versorgungsverantwortung liegt grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone: Diese müssen sicherstellen, dass in Spitälern und Kliniken im stationären Bereich nicht nur mit Blick auf die Behandlung von Covid-19-Patientinnen und -Patienten, sondern auch für andere medizinisch dringende Untersuchungen und Behandlungen ausreichende Kapazitäten zur Verfügung stehen. Gemeint sind hauptsächlich die Betten und das Fachpersonal, aber auch alle anderen Aspekte, die für eine gute Betreuung dieser Patientinnen und Patienten relevant sind. Die zu erwartende Anzahl an Patientinnen und Patienten, die infolge ihrer Covid-19-Infektion einer ärztlichen Betreuung bedürfen, kann die Kapazitäten und Ressourcen der öffentlichen oder mit einem öffentlichen Leistungsauftrag ausgestatteten Spitäler und Kliniken jedoch übersteigen. Der Bundesrat sah in diesem Zusammenhang deshalb ab 19. März 2020 drei Massnahmen vor:

- Die Kantone konnten Spitäler und Kliniken verpflichten, ihre Kapazitäten für die Aufnahme von Patientinnen und Patienten zur Verfügung zu stellen.
- Gesundheitseinrichtungen durften nur noch dringend angezeigte Eingriffe vornehmen.
- Die Geltung einzelner Bestimmungen des Arbeitsgesetzes wurde sistiert.

Mit der Änderung vom 22. April 2020 (mit Inkrafttreten am 27. April 2020) wurde die erstgenannte Massnahme leicht angepasst weitergeführt, die zweite Massnahme in eine kantonale Kompetenz überführt und die letztgenannte Massnahme unverändert beibehalten:

- Die Kantone können öffentliche und private Spitäler und Kliniken im stationären Bereich zur Bereitstellung ihrer Kapazitäten verpflichten. Dabei geht es nicht nur um die Aufnahme von Patientinnen und Patienten in einzelnen Einrichtungen, sondern auch darum, dass Fachpersonal abgezogen und dort eingesetzt werden kann, wo Bedarf besteht.

- Zudem können die Kantone im Bedarfsfall die Spitäler und Klinken anweisen, medizinisch nicht dringend angezeigte Untersuchungen und Behandlungen zu beschränken oder gänzlich einzustellen. Diese Massnahme kann bei Bedarf über den stationären Bereich hinaus angeordnet werden. Als «medizinisch nicht dringend angezeigte Untersuchungen und Behandlungen» (sog. elektive Eingriffe) gelten namentlich Eingriffe, die zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden können, ohne dass bei der betroffenen Person über geringe physische und psychische Beschwerden und Beeinträchtigungen hinausgehende Nachteile zu erwarten sind. Des Weiteren sind auch Eingriffe, die überwiegend oder vollständig ästhetischen Zwecken, der Steigerung der Leistungsfähigkeit oder dem Wohlbefinden dienen, als nicht dringend einzustufen.
- Angesichts der angespannten Versorgungssituation können die Spitäler und Kliniken verpflichtet werden, eine ausreichende Menge an wichtigen Arzneimitteln zu haben, um die Versorgung sowohl für Covid-19-Patientinnen und -Patienten als auch für weitere medizinisch dringend angezeigte Behandlungen sicherzustellen (z. B. Sedativa und Muskelrelaxantien). Bei Bedarf führt der Bund weiterhin eine Zuteilung der knappen Arzneimittel für die Behandlung der Covid-19 Patientinnen und -Patienten durch, denn es muss verhindert werden, dass für diese Patientengruppen aufgrund der Vornahme elektiver Eingriffe Versorgungsengpässe entstehen. Spitäler und Kliniken dürfen deshalb sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich elektive Eingriffe nur einplanen, wenn hinreichende Bestände an wichtigen Arzneimitteln dies erlauben.

Absatz 5

Gestützt auf diese Bestimmung kann der Bundesrat die Übernahme der Kosten von diagnostischen und serologischen Covid-19-Analysen regeln (vgl. Art. 10a^{bis} COVID-19-Verordnung 2). Die Kostenübernahme war bisher wie folgt geregelt:

- Das Testen einer Person mit leichten Symptomen, die keiner Risikogruppe angehört, hat keine therapeutische Konsequenz für die getestete Person, sondern dient der besseren epidemiologischen Kontrolle. In dieser Situation gehen die Kosten für den Test nach den Regelungen des EpG zulasten der Kantone. Wenn ein Test aus rein epidemiologischen Gründen erfolgt, muss dieser vom Kanton individuell angeordnet werden (mittels Verfügung). Rechtsgrundlage ist diesbezüglich Artikel 36 EpG, für die Kostenübernahme Artikel 71 EpG. Da aber mit der Ausweitung der Testkriterien eine Vielzahl von Personen getestet werden müssen, ist eine individuelle Anordnung durch den Kanton aus praktischen Gründen nicht mehr möglich. Die COVID-19-Verordnung 2 präzisierte deshalb wie folgt: Soweit die Kosten von diagnostischen molekularbiologischen Analysen auf SARS-CoV-2 bei symptomatischen Personen, welche die klinischen Kriterien gemäss den Verdachts-, Beprobungs- und Meldekriterien des BAG vom 22. April 2020 erfüllen, nicht nach dem Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) und dem Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20) vergütet werden, gelten die Analysen als angeordnete ärztliche Untersuchungen nach Artikel 31 Absatz 1 sowie Artikel 36 EpG. In diesen Fällen erfolgt die Kostenübernahme nach Artikel 71 Buchstabe a EpG durch den Kanton, in dem die betroffene Person Wohnsitz hat. Damit entfielen die individuellen Anordnungen.
- Von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) übernommen werden die Kosten für Personen mit schweren Symptomen oder erhöhtem Komplikationsrisiko als Leistung, die nach Artikel 25 Absatz 1 KVG der Diagnose oder Behandlung einer Krankheit und ihrer Folgen dienen. Die serologische Analyse auf Antikörper gegen

SARS-CoV-2 (z. B. mittels ELISA oder Schnelltests) oder auf SARS-CoV-2-Antigene ist zum aktuellen Zeitpunkt nicht Bestandteil der Analysenliste und wurde demzufolge nicht zulasten der OKP verrechnet.

- Bei der Untersuchung von Personal von Spital-, Pflege- und Betreuungseinrichtungen, das einem spezifischen Expositionsrisiko ausgesetzt ist und das die klinischen Kriterien erfüllt, kommt überdies eine Kostenübernahme durch den zuständigen Unfallversicherer nach dem UVG im Sinne der Abklärung einer allfälligen Berufskrankheit zum Tragen, was jedoch eine Unfallmeldung voraussetzt.

Absatz 6

Absatz 6 gibt dem Bundesrat die Kompetenz, Massnahmen zum Schutz von besonders gefährdeten Personen anzuordnen und insbesondere Arbeitgebern diesbezügliche Pflichten aufzuerlegen (vgl. Art. 10b und 10c COVID-19-Verordnung 2). Als besonders gefährdete Personen gelten nach aktuellem Kenntnisstand 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, und Krebs. Der Bundesrat hat diese Kategorien in der COVID-19-Verordnung 2 in einem Anhang anhand medizinischer Kriterien präzisiert. Diese Präzisierung hat namentlich die Klärung der Frage erleichtert, ob eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer zur Gruppe der besonders gefährdeten Personen gehört und deshalb besondere Vorkehrungen im Arbeitsbereich zu treffen sind. Sie diene aber auch Gesundheitsfachpersonen bei der Einschätzung des individuellen Risikos für schwere Verläufe bei einer Covid-19-Infektion mit dem neuen Coronavirus und wie eine Patientin oder ein Patient mit ersten Symptomen zu betreuen ist.

Der Bundesrat hat in der COVID-19-Verordnung 2 in Bezug auf den Umgang mit den Arbeitsverpflichtungen von Arbeitnehmenden, die einer besonders schützenswerten Personengruppe angehören, unter Abwägung der Interessen der Arbeitgeber und des Gesundheitsschutzes eine schweizweit einheitliche Regelung erlassen. Mit Artikel 10c COVID-19-Verordnung 2 in seiner Fassung vom 16. April 2020 wurde präzisiert, unter welchen Vorgaben besonders gefährdete Personen weiter beschäftigt werden dürfen bzw. wann sie unter Lohnfortzahlung von der Arbeitspflicht zu befreien sind. Zusammen mit der Präzisierung der Gruppe der besonders gefährdeten Personen soll dies einen einheitlichen Vollzug ermöglichen, ohne das hohe Schutzniveau zu beeinträchtigen, das besonders gefährdeten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zukommen muss. Im Einzelnen:

- Besonders gefährdete Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sollen ihre arbeitsvertraglichen Pflichten wenn immer möglich von zu Hause aus erledigen.
- Ist die Verrichtung der angestammten Aufgaben von zu Hause aus nicht möglich, muss der Arbeitgeber der Arbeitnehmerin oder dem Arbeitnehmer in Abweichung vom Arbeitsvertrag und bei gleicher Entlohnung eine gleichwertige Ersatzarbeit zuweisen, die von zu Hause aus erledigt werden kann.
- Ist die Erfüllung der Arbeitspflicht zu Hause nicht möglich, weil aus betrieblichen Gründen die Präsenz besonders gefährdeter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor Ort ganz oder teilweise unabdingbar ist, dürfen diese unter strengen Voraussetzungen vor Ort beschäftigt werden. Anzustreben ist dabei, dass die Arbeitnehmerinnen und

Arbeitnehmer vor Ort so gut geschützt werden, dass sie keinem grösseren Risiko ausgesetzt sind, als wenn sie von zu Hause aus arbeiten würden.

- Als letzte Möglichkeit in der Kaskade ist vorgesehen, dass der Arbeitnehmerin bzw. dem Arbeitnehmer in Abweichung vom Arbeitsvertrag bei gleicher Entlohnung eine gleichwertige Ersatzarbeit vor Ort zugewiesen wird, bei der die entsprechenden Vorgaben (Gestaltung des Arbeitsplatzes ohne engen Kontakt mit anderen Personen bzw. STOP-Prinzip) eingehalten werden.

Ist keine der Möglichkeiten gegeben, muss die Arbeitnehmerin bzw. der Arbeitnehmer unter Lohnfortzahlung von der Arbeitspflicht befreit werden.

Art. 3 Massnahmen im Ausländer- und Asylbereich

Diese Artikel enthält eine abschliessende Aufzählung der Bereiche, in denen der Bundesrat abweichende Regelungen vom Ausländer- und Integrationsgesetz vom 16. Dezember 2005 (AIG, SR 142.20) oder vom Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG, SR 142.31) erlassen darf. Die Regelungen müssen laufend an die aktuelle Situation angepasst werden, und sie müssen sich auf die unbedingt erforderlichen Massnahmen beschränken. Zum heutigen Zeitpunkt kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Massnahmen des Bundesrates zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie im Ausländer- und im Asylbereich weitergeführt werden müssen.

Buchstabe a

Mit der vorliegenden Bestimmung soll eine Gesetzesgrundlage geschaffen werden, um die bisherigen Einreise- und Zulassungsbeschränkungen bei einem ausgewiesenen Bedarf über den 12. September 2020 hinaus weiterführen zu können. Der Bundesrat kann damit für Ausländerinnen und Ausländer, die aus einem Risikoland oder einer Risikoregion in die Schweiz einreisen wollen, den Grenzübertritt einschränken. Zudem kann er die Zulassung für EU/EFTA-Staatsangehörige sowie Personen aus Drittstaaten einschränken. Das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen; SR 0.142.112.681) sieht in Art. 5 Anhang I vor, dass die aufgrund dieses Abkommens eingeräumten Rechte durch Massnahmen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit eingeschränkt werden können.

Der Bundesrat ordnete im Rahmen der COVID-19-Verordnung 2 die lage- und risikoabhängige Wiedereinführung von Kontrollen an den Schengen-Binnengrenzen an. Dies erfolgte im Einklang mit den Regeln des Schengener Grenzkodexes, der die Möglichkeit vorsieht, bei einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit Grenzkontrollen an den Schengen-Binnengrenzen wieder einzuführen. Gleichzeitig beschloss er weitgehende Einschränkungen beim Grenzübertritt gegenüber aus Risikoländern und -regionen in die Schweiz einreisenden Personen. Die Liste der Risikoländer und -regionen (Anhang 1 der COVID-19-Verordnung 2) wurde mit der Ausweitung der Pandemie schrittweise erweitert. Aufgrund der Verbesserung der epidemiologischen Lage hat der Bundesrat Lockerungsmassnahmen im Migrationsbereich beschlossen. Das stufenweise Vorgehen knüpft an den inländischen Lockerungsmassnahmen an und sieht in Bezug auf die Einreise (Grenze) sowie die Zulassung zu Aufenthalt und Arbeitsmarkt (Personenfreizügigkeit und Drittstaaten) eine schrittweise Öffnung der geltenden Beschränkungen vor.

Buchstabe b

Mit der vorliegenden Bestimmung soll der Bundesrat bestimmte im AIG vorgesehene Fristen erstrecken können, wenn sie wegen der Covid-19-Epidemie nicht eingehalten werden können. Sie betreffen die Fristen, innerhalb derer der Familiennachzug erfolgen muss (Ziff. 1), die Fristen, innerhalb derer die Bewilligungen bei einem Auslandsaufenthalt erlöschen (Ziff. 2), sowie die Frist, innerhalb der die biometrischen Daten einer Person für die Ausstellung oder Verlängerung einer Bewilligung erneuert werden müssen (Ziff. 3).

Buchstabe c

Mit der vorliegenden Bestimmung soll eine Gesetzesgrundlage geschaffen werden, damit die in der COVID-19-Verordnung Asyl (RS 142.318) vorgesehenen Regelungen bei einem ausgewiesenen Bedarf über ihre ursprünglich vorgesehene Geltungsdauer hinaus verlängert werden können.

Die Umsetzung der Massnahmen des Bundesrates und der Empfehlungen des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie führt auch im Asylbereich zu grossen Herausforderungen. So wird eine überwiegende Mehrheit der Asylsuchenden für die Dauer ihres Asylverfahrens in Zentren des Bundes untergebracht (Art. 24 Abs. 3 AsylG). Bei rund 20 Prozent der Asylsuchenden erfolgt eine Unterbringung in kantonalen Strukturen, oft in Kollektivunterkünften. Gerade bei den kollektiven Unterbringungsformen stellen epidemiebedingte Massnahmen wie z. B. «Social Distancing» das Staatssekretariat für Migration (SEM) sowie die Kantone vor grosse Herausforderungen. Dies gilt nicht nur für die Unterbringung, sondern auch für die Durchführung der Asylverfahren, insbesondere bei Befragungen von Asylsuchenden, an denen mehrere Personen gleichzeitig anwesend sind (z. B. asylsuchende Person, befragende Person des SEM, Dolmetschende, Rechtsvertretung und Protokollführung) und die teilweise auch mehrere Stunden dauern können.

Das SEM hat zum Schutz der Beteiligten im Asylverfahren und zur Umsetzung der Vorgaben des Bundesrates und des BAG bisher zahlreiche Sofortmassnahmen ergriffen (z. B. Kapazitätserweiterung bei Unterbringungsplätzen; Einsetzung von Hilfsmitteln wie z. B. Plexiglasscheiben oder die regelmässige Reinigung der Befragungsräume mit Desinfektionsmitteln). Zusätzlich hat der Bundesrat am 1. April 2020 die COVID-19-Verordnung Asyl (SR 142.318) verabschiedet, die in einzelnen Punkten vom geltenden AsylG abweicht. Diese beinhaltet insbesondere Regelungen zur Durchführung von Befragungen (Art. 4–6 COVID-19-Verordnung Asyl), zur Sicherstellung ausreichender Kapazitäten in den Zentren des Bundes (Art. 2–3 COVID-19-Verordnung Asyl) sowie zur Verlängerung der Ausreisefristen im Asyl- und Wegweisungsverfahren (Art. 9 COVID-19-Verordnung Asyl). Sie ist gestaffelt am 2. April 2020 bzw. 6. April 2020 in Kraft getreten (Art. 12 COVID-19-Verordnung Asyl).

Art. 4 Justizielle und verfahrensrechtliche Massnahmen

Um die in Krisenzeiten systemrelevante Funktionsfähigkeit der Behörden und Gerichte namentlich in Zivilverfahren sowie im Betreuungswesen zu gewährleisten bzw. zu verbessern, wurde am 16. April 2020 die COVID-19-Verordnung Justiz und Verfahrensrecht¹⁸ erlassen. Zu einer funktionsfähigen Justiz gehört, dass Verfahrenshandlungen mit Dritten und damit insbesondere behördliche und gerichtliche Verhandlungen und Einvernahmen durchgeführt werden können. Die teilweise beschlossenen Verhandlungsstopps sowie die verlängerten Gerichtsferien über die Ostertage konnten nur eine vorübergehende Ausnahme sein. Die

¹⁸ Verordnung vom 16. April 2020 über Massnahmen in der Justiz und im Verfahrensrecht im Zusammenhang mit dem Coronavirus; AS 2020 1229, SR 272.81.

Verordnung vom 16. April 2020 legt fest, dass Gerichte und Behörden bei der Durchführung von Verfahrenshandlungen mit Dritten die angesichts der Empfehlungen des BAG angezeigten Massnahmen betreffend Hygiene und soziale Distanz einzuhalten haben (Art. 1). Ist die Durchführung von Verhandlungen und Anhörungen mit gleichzeitiger physischer Anwesenheit von Gericht und Parteien unter Einhaltung der angezeigten Massnahmen nicht möglich, sollen in Zivilverfahren Video- oder auch Telefonkonferenzen durchgeführt oder es soll ausnahmsweise ganz auf mündliche Verhandlungen verzichtet werden können (vgl. Art. 2–6). Zudem wurden notrechtlich punktuelle Anpassungen bei der Zustellung im Betreibungsverfahren und die Versteigerung über eine öffentlich zugängliche Online-Plattform erlaubt (Art. 7–9). Die Verordnung trat am 20. April 2020 um Mitternacht in Kraft; sie gilt bis zum 30. September 2020 (Art. 10).

Mit der vorliegenden Bestimmung soll die Gesetzesgrundlage geschaffen werden, damit die bestehenden Massnahmen zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie – sofern sich das bis zum 30. September 2020 und darüber hinaus als notwendig erweisen sollte – verlängert oder allenfalls weitere (Ersatz-)Massnahmen getroffen werden können. Dies ist nötig, um die mittelfristige Funktionsfähigkeit des Justizbetriebs sicherzustellen (etwa durch den Abbau möglicher Pendenzenberge) und die verfassungsrechtlichen Verfahrensgarantien zu gewährleisten.

Nach Artikel 4 kann der Bundesrat in bestimmten, abschliessend aufgezählten Bereichen von den Bestimmungen der Verfahrensgesetze des Bundes in Zivil- und Verwaltungssachen¹⁹ abweichende Regelungen erlassen. Dabei handelt es sich um die wesentlichen Bereiche für Ausnahmeregelungen oder einzelne Massnahmen in Zivil- und Verwaltungsverfahren nach Bundesrecht, die auch bereits Gegenstand der derzeit geltenden notrechtlichen Massnahmen waren oder sind:

- Gemäss Buchstabe a können die Bestimmungen vorab Fristen und Termine sowie deren Stillstand, Erstreckung oder Wiederherstellung betreffen, und zwar unabhängig davon, ob sie durch Gesetz oder durch eine Behörde bestimmt werden. Darunter würde insbesondere auch die Anordnung ausserordentlicher Gerichtsferien oder vergleichbare Massnahmen fallen, wie sie der Bundesrat mit der Verordnung vom 20. März 2020²⁰ über den Stillstand der Fristen in Zivil- und Verwaltungsverfahren zur Aufrechterhaltung der Justiz im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19) verordnet hatte.
- Möglich sind auch Ausnahmeregelungen zu Organisation, Durchführung, Protokollierung und Ersatz von Verfahrenshandlungen aller Art mit Teilnahme von Parteien, Zeuginnen und Zeugen oder Dritten wie Verhandlungen und Einvernahmen (Bst. b), damit die Justiz insbesondere auch unter Einhaltung der aufgrund der Empfehlungen des BAG angezeigten Massnahmen betreffend Hygiene und soziale Distanz funktionsfähig bleibt.

¹⁹ Darunter fallen das Zivilprozessrecht einschliesslich des Zwangsvollstreckungsrechts (Zivilprozessordnung [SR 272]), Bundesgesetz vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess [SR 273] und Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs [SR 281.1]), sowie das gesamte Bundesverwaltungsverfahren- und Bundesgerichtsrecht (siehe Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 [SR 172.021], Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 [SR 173.110], Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 [SR 173.32], Patentgerichtsgesetz vom 20. März 2009 [SR 173.41]).

²⁰ AS 2020 849. Die Verordnung ist am 19. April 2020 ausser Kraft getreten.

- Explizit erwähnt wird sodann der Einsatz technischer Instrumente oder Hilfsmittel wie Video- und Telefonkonferenz (Bst. c) für Verfahrenshandlungen, wie er für Verhandlungen, Anhörungen und Einvernahmen in Zivilverfahren notrechtlich derzeit teilweise bereits vorgesehen ist.
- Schliesslich können darüber hinaus spezifisch im Betreibungsverfahren als eigentlichem Massengeschäft, dessen Funktionsfähigkeit in der derzeitigen Krise besonders wichtig ist, insbesondere die Form und Zustellung von Eingaben, Mitteilungen und Entscheiden sowie der Einsatz von Online-Versteigerungsplattformen abweichend geregelt (Bst. d) und damit die geltenden Massnahmen gemäss COVID-19-Verordnung Justiz und Verfahrensrecht (vgl. Art. 7–9) allenfalls verlängert oder ersetzt werden.

Art. 5 Massnahmen im Bereich von Versammlungen von Gesellschaften

Die Mitwirkungsrechte der Aktionäre müssen gemäss Obligationenrecht (OR, SR 220) in der Generalversammlung der Aktiengesellschaft ausgeübt werden. Für alle Beschlussfassungen wird die physische Präsenz der Aktionäre oder ihrer persönlichen Vertreter verlangt. Ähnliche Regelungen gelten für andere Rechtsformen wie die GmbH, die Genossenschaft und den Verein. Damit die Aktionäre ihre Rechte trotz des vom Bundesrat in einem ersten Schritt verhängten Veranstaltungsverbots und den Vorgaben des BAG betreffend Hygiene und soziale Distanz wahrnehmen konnten, enthielt die Covid-19-Verordnung 2 eine Sondervorschrift für Generalversammlungen: Der Veranstalter (d. h. der Verwaltungsrat) kann anordnen, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ihre Rechte ausschliesslich auf schriftlichem Weg oder in elektronischer Form oder durch einen vom Veranstalter bezeichneten unabhängigen Stimmrechtsvertreter ausüben können.

Mit der vorliegenden Delegationsnorm soll die Gesetzesgrundlage geschaffen werden, damit Generalversammlungen – sofern sich das als notwendig erweisen sollte – weiterhin ohne physische Präsenz stattfinden können. Der Bundesrat kann daher Regelungen erlassen zur Ausübung der Rechte auf schriftlichem Weg oder in elektronischer Form oder durch einen unabhängigen Stimmrechtsvertreter. Die Form der Schriftlichkeit richtet sich nach den Artikeln 12 ff. OR. Demgemäss wird eine Originalunterschrift verlangt. Gemäss Artikel 14 Absatz 2^{bis} OR ist der eigenhändigen Unterschrift lediglich die mit einem qualifizierten Zeitstempel verbundene qualifizierte elektronische Signatur gemäss Bundesgesetz vom 18. März 2016 über die elektronische Signatur (SR 943.03) gleichgestellt. Eine normale E-Mail genügt diesen Anforderungen nicht. Bei der Ausübung der Rechte in elektronischer Form muss die Unmittelbarkeit gegeben sein, und es wird vorausgesetzt, dass jede Teilnehmerin und jeder Teilnehmer identifiziert/authentifiziert werden und sich an der Generalversammlung äussern, die Stimmen anderer Teilnehmenden hören und die Rechte, namentlich das Stimmrecht, ausüben kann. Damit müssen sich auch alle Teilnehmer zum gleichen Zeitpunkt elektronisch zusammenfinden, wie dies etwa bei der Telefon- oder Videokonferenz der Fall ist.

Da sich die Frage der Wahrung der Rechte anlässlich einer Versammlung bei sämtlichen Kapitalgesellschaften, Kollektiv- und Kommanditgesellschaften, Vereinen und Genossenschaften stellt, ist die Norm rechtsformneutral ausgestaltet. Erfasst werden sämtliche Gesellschaften i.w.S., und es wird diesbezüglich auf die Definition in Artikel 2 Buchstabe b des Fusionsgesetzes vom 3. Oktober 2003 (SR 221.301) verwiesen.

Art. 6 *Insolvenzrechtliche Massnahmen*

Zum Schutz von Unternehmen, die per Ende 2019 finanziell gesund waren und nur epidemiebedingt in finanzielle Schwierigkeiten gekommen sind, hat der Bundesrat mit der Verordnung vom 16. April 2020 über insolvenzrechtliche Massnahmen zur Bewältigung der Coronakrise (COVID-19-Verordnung Insolvenzrecht, SR 281.242) verschiedene Massnahmen getroffen. Diese haben den Unternehmen – im Fokus stehen die KMU – mehr Zeit verschafft, um ihre Geschäfte zu reorganisieren und Sanierungsmassnahmen umzusetzen. Neben den direkten Unterstützungsmassnahmen durch den Bund (Kurzarbeit, Covid-Erwerbserersatz, Covid-Überbrückungsdarlehen usw.) sowie Erleichterungen im Hinblick auf die gesellschaftsrechtlichen Anzeigepflichten bei drohender Überschuldung wurde notrechtlich das geltende Nachlassverfahren gemäss dem Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG; SR 281.1) angepasst und ein besonderes Stundungsverfahren für KMU (sog. COVID-19-Stundung) eingeführt. Die Erleichterungen der Anzeigepflichten und die befristete COVID-19-Stundung haben zum Ziel, diejenigen Unternehmen vor einem drohenden Konkurs zu schützen, die allein aufgrund der Coronakrise in Liquiditätseingpässe geraten sind. Durch die Verhinderung coronabedingter Konkurse sollen Arbeitsplätze und Löhne gesichert und der volkswirtschaftliche Schaden der Covid-19-Epidemie weiter eingedämmt werden.

Die Verordnung trat am 20. April 2020 in Kraft und hat eine Geltungsdauer von sechs Monaten, das heisst bis zum 20. September 2020. Da heute nicht absehbar ist, dass ab September zur Bewältigung der Folgen der Covid-19-Epidemie kein Bedarf für solche insolvenzrechtlichen Massnahmen mehr besteht, soll in der vorliegenden Gesetzesvorlage die Grundlage für eine allfällige Verlängerung dieser abweichenden und ergänzenden Bestimmungen zum SchKG geschaffen werden. Voraussetzung ist, dass diese spezifischen Massnahmen zur Verhinderung von Massenkonkursen und zur Stabilisierung der Schweizer Wirtschaft und Gesellschaft (weiterhin) erforderlich sind. Allenfalls sind zu diesem Zweck auch nur bestimmte insolvenzrechtliche Massnahmen zu verlängern und punktuelle Ersatzmassnahmen im Nachlass- oder im (besonderen) Stundungsverfahren zu treffen. Abgesehen wird demgegenüber von einer Delegationsnorm für weitere abweichende Regelungen von den Bestimmungen über die Überschuldungsanzeige, sodass die derzeit geltenden notrechtlichen Regelungen grundsätzlich mit dem Ende der COVID-19-Verordnung Insolvenzrecht auslaufen.²¹

Art. 7 *Massnahmen im Kulturbereich*

Die Covid-19-Epidemie hat schwerwiegende Auswirkungen auf den Kultursektor: Aufgrund des Beschlusses des Bundesrates vom 28. Februar 2020, gestützt auf das EpG Veranstaltungen mit über 1000 Personen zu verbieten, mussten seither sehr viele kulturelle Grossveranstaltungen abgesagt werden. Seit dem 17. März 2020 durften gar keine Veranstaltungen mehr stattfinden. Die meisten Kulturunternehmen (z. B. Festivals, Theater, Konzertveranstalter und Museen) mussten ihren Betrieb einstellen.

Am 20. März 2020 verabschiedete der Bundesrat die Verordnung vom 20. März 2020 über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus (COVID-19) im Kultursektor (COVID-Verordnung Kultur: SR 442.15) und setzte sie per 21. März 2020 in Kraft. Die Verordnung wurde auf zwei Monate befristet. Sie soll dazu beitragen, eine nachhaltige Schädigung

²¹ In der öffentlichen Konsultation zur COVID-19-Verordnung Insolvenzrecht wurden bereits Bedenken zu dieser Massnahme geäussert. Zwei Motionen (Mo. 20.3418 Ettlin und Mo. 20.3376 Regazzi) thematisieren diese Frage.

der Schweizer Kulturlandschaft zu verhindern und die kulturelle Vielfalt der Schweiz zu erhalten. Die Verordnung sah Soforthilfen und Ausfallentschädigungen für Kulturunternehmen und für Kulturschaffende sowie die Unterstützung von Kulturvereinen im Laienbereich vor.

Am 13. Mai 2020 verabschiedete der Bundesrat eine Änderung der COVID-Verordnung Kultur.²² Neben kleineren Anpassungen wurde die Soforthilfe für Kulturunternehmen abgeschafft. Ein Teil der bisher für Soforthilfen vorgesehenen Finanzhilfen können neu für Ausfallentschädigungen eingesetzt werden, sofern die Kantone die Bundesmittel wie bereits bisher durch eigene Mittel in gleicher Höhe ergänzen. Zudem wurde die Geltungsdauer der Verordnung um weitere vier Monate bis zum 20. September 2020 verlängert. Die Ausfallentschädigungen werden von Bund und Kantonen gemeinsam (je hälftig) finanziert.

Die durch die Covid-19-Epidemie ausgelösten wirtschaftlichen Schwierigkeiten im Kultursektor werden über den 20. September 2020 hinausgehen. Kulturbetriebe (z. B. Kinos, Theater usw.) werden selbst nach einer Wiedereröffnung aufgrund der erforderlichen Schutzkonzepte über längere Zeit keinen «Normalbetrieb» haben, sondern weiterhin starke und existenzbedrohende Umsatzeinbussen erleiden respektive mit Mehrkosten konfrontiert sein. Für Kulturschaffende ist das Erlangen von neuen Engagements noch für längere Zeit eingeschränkt.

Die Kultur gehört nach dem Gesagten zu den Branchen, die einen sehr hohen Wertschöpfungsverlust von bis zu 100 Prozent erlitten haben und deren Erholung auch nach den Lockerungsmassnahmen sehr lange dauern wird, da die Nachfrage unter anderem aufgrund von Verunsicherungen (Ansteckungsgefahr) gedämpft bleiben wird. Aufgrund der noch längere Zeit andauernden wirtschaftlichen Schwierigkeiten soll der Kultursektor auch über den 20. September 2020 hinaus finanziell unterstützt werden. Dies steht in Einklang mit den verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundes. Gemäss Artikel 69 Absatz 2 BV kann der Bund kulturelle Bestrebungen unterstützen, sofern ein «gesamtschweizerisches Interesse» vorliegt. Das Ziel der geplanten Unterstützungsmassnahmen, die gravierenden Auswirkungen der Pandemie auf die Schweizer Kulturlandschaft abzufedern, steht in Einklang mit dieser Voraussetzung.

Artikel 7 sieht vor, dass Kulturunternehmen und Kulturschaffende weiterhin mit Finanzhilfen unterstützt werden können (Abs. 1). Das ermöglicht grundsätzlich die Fortführung der bisherigen Soforthilfen an Kulturschaffende, die Ausfallentschädigungen an Kulturunternehmen und an Kulturschaffende sowie die Unterstützung von Kulturvereinen im Laienbereich. Ob sämtliche Finanzhilfen tatsächlich weiterhin notwendig sind, hängt namentlich von der Entwicklung der Lockerungsmassnahmen ab und wird nach der Vernehmlassung zu entscheiden sein. Dabei wird der Bundesrat die Anspruchsvoraussetzungen, die Bemessung der Finanzhilfe und das Verfahren zu regeln haben (Abs. 2). Der Bundesrat wird auch die Durchführungsstellen bezeichnen: Die bestehenden Finanzhilfen gestützt auf die COVID-Verordnung Kultur werden durch die Kantone (Ausfallentschädigungen), den Verein Suisseculture Sociale (Soforthilfe an Kulturschaffende) und vier Dachverbände aus dem Laienbereich (Unterstützung von Kulturvereinen) als Durchführungsstellen zugesprochen. Wie bereits bisher werden sich die Kantone an den von ihnen ausgerichteten Ausfallentschädigungen finanziell zur Hälfte zu beteiligen haben (Abs. 3).

²² AS 2020 1583

Art. 8 Massnahmen im Medienbereich

Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates (KVF-S) und die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates (KVF-N) haben am 23. April 2020 bzw. 27. April 2020 die Motionen 20.3145 und 20.3154 «Unabhängige und leistungsfähige Medien sind das Rückgrat unserer Demokratie» eingereicht. Mit den am 4. Mai bzw. 5. Mai 2020 überwiesenen Motionen wurde der Bundesrat beauftragt, eine Überbrückungshilfe für die Schweizer Medien zu leisten. Der Bundesrat hat die entsprechenden Verordnungen am 20. Mai 2020 erlassen.

Gemäss der Verordnung vom 20. Mai 2020 zu den Übergangsmassnahmen zugunsten der Printmedien im Zusammenhang mit dem Coronavirus (Covid-19-Verordnung Printmedien, SR 783.03) wird die heutige indirekte Presseförderung ausgebaut. Die aktuell geförderten abonnierten Tages- und Wochenzeitungen der Regional- und Lokalpresse werden seit dem 1. Juni 2020 während sechs Monaten im Tageskanal der Post kostenlos zugestellt. Weiter beteiligt sich der Bund seit dem 1. Juni 2020 vorübergehend an den Kosten der Tageszustellung von abonnierten Tages- und Wochenzeitungen mit einer Gesamtauflage von mehr als 40 000 Exemplaren pro Ausgabe. Diese Titel sind gemäss der geltenden Regelung aufgrund der Auflagenhöhe nicht förderberechtigt. Sie sollen vorübergehend ebenfalls von einer Zustellermässigung in der Höhe der im Jahr 2020 gewährten Ermässigung von 27 Rappen pro Exemplar profitieren, sofern die restlichen Voraussetzungen an die Regional- und Lokalpresse erfüllt sind. Die Kosten für diese Massnahmen belaufen sich auf insgesamt 17,5 Millionen Franken. Die Beiträge werden nur geleistet, wenn sich die betreffende Herausgeberin oder der betreffende Herausgeber verpflichtet, für das Geschäftsjahr 2020 keine Dividende auszuschütten.

Gemäss der Verordnung vom 20. Mai 2020 zu den Übergangsmassnahmen zugunsten der elektronischen Medien im Zusammenhang mit dem Coronavirus (Covid-19-Verordnung elektronische Medien, SR 784.402) übernimmt der Bund für die Zeit vom 1. Juni 2020 bis zum 30. November 2020 die Abonnementskosten der Basisdienste Text der Nachrichtenagentur Keystone-SDA in Bezug auf die Nutzungsrechte für elektronische Medien im Umfang von 10 Millionen Franken.

Mit der zwingenden Befristung auf sechs Monate ist der Auftrag der Motionen nicht erfüllt. Eine darüberhinausgehende Unterstützung, wie sie der Motionstext verlangt, soll mit diesem Gesetz sichergestellt werden. Die Massnahmen zugunsten der Printmedien sollen bis längstens zum Inkrafttreten des Massnahmenpakets zugunsten der Medien gelten und kosten monatlich rund 3 Millionen Franken. Das Massnahmenpaket zugunsten der Medien befindet sich derzeit in der parlamentarischen Beratung und wird voraussichtlich Mitte 2021 in Kraft treten. Eine Übernahme der Abonnementskosten der Basisdienste Text der Nachrichtenagentur Keystone-SDA ist bis zur Ausschöpfung des bereits bestehenden Kostendachs im Umfang von 10 Millionen Franken vorgesehen, längstens aber bis zum Inkrafttreten des Massnahmenpaketes zugunsten der Medien. Für diesen Bereich sollen keine zusätzlichen finanziellen Mittel gesprochen werden.

Um eine Doppelspurigkeit zwischen der vorliegenden Regelung und dem Massnahmenpaket zugunsten der Medien zu vermeiden, wird der vorliegende Artikel mit dem Massnahmenpaket aufzuheben sein.

Art. 9 Massnahmen zur Entschädigung des Erwerbsausfalls

Der Bundesrat hat rasch reagiert, um die Erwerbsausfälle aufgrund der Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus zu mildern. Er hat am 20. März 2020 beschlossen, den Angestell-

ten, den Selbstständigerwerbenden und den Eltern gestützt auf die COVID-19-Verordnung Erwerbsausfall (SR 830.31) eine besondere Erwerbsausfallsentschädigung zu gewähren. Sie ist rückwirkend auf den 17. März 2020 in Kraft getreten und gilt bis zum 16. September 2020.

Anspruch auf die Entschädigung haben die Eltern, die ihre (unselbstständige oder selbstständige) Erwerbstätigkeit infolge Ausfalls der Fremdbetreuung ihrer Kinder unterbrechen mussten, namentlich weil die Schulen oder Sonderschulen geschlossen wurden oder weil ihre Kinder von besonders gefährdeten Personen betreut wurden. Der Unterbruch der (unselbstständigen oder selbstständigen) Erwerbstätigkeit infolge ärztlich oder behördlich angeordneter Quarantäne verleiht ebenfalls einen Anspruch auf Entschädigung während zehn Tagen. Anspruchsberechtigt sind ferner Selbstständigerwerbende, die aufgrund einer Massnahme nach Artikel 6 Absätze 1 und 2 der COVID-19-Verordnung 2 einen Erwerbsausfall erlitten haben oder erleiden und von der Schliessung öffentlich zugänglicher Einrichtungen wie Restaurants, kleiner Geschäfte, Coiffeursalons oder Fitnesscentern betroffen sind, oder auch Musikerinnen und Musiker, Künstlerinnen und Künstler sowie Schriftstellerinnen und Schriftsteller, die vom Veranstaltungsverbot betroffen sind. Gewährt wird die Entschädigung ausserdem den Selbstständigerwerbenden, die von den Massnahmen nach Artikel 6 Absätze 1 und 2 der COVID-19-Verordnung 2 nicht unmittelbar betroffen sind, die jedoch aufgrund der bundesrätlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus einen Erwerbsausfall erleiden und deren massgebendes Einkommen für die Bemessung der AHV-Beiträge für das Jahr 2019 zwischen 10 000 und 90 000 Franken liegt (Härtefälle).

In Bezug auf die Umsetzung und das Verfahren lehnt sich diese neue vorübergehende Leistung an das System beim Erwerbserersatz an. Dank diesem Ansatz konnten die Entschädigungen sehr rasch überwiesen werden. Die beiden Versicherungen sind jedoch sowohl hinsichtlich Finanzierung als auch gewährter Leistungen vollkommen getrennt.

Die COVID-19-Verordnung Erwerbsausfall gilt bis am 16. September 2020. Infolge der schrittweisen Aufhebung der Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus und der Wiedereröffnung der Geschäfte und Schulen am 27. April, 11. Mai und 8. Juni 2020 wird ein Teil der Massnahmen vor Ablauf der Geltungsdauer der Verordnung enden. Die Personen, die von den Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus weiterhin betroffen sind, werden die Entschädigung bis spätestens am 16. September 2020 erhalten.

Auch wenn nach Ablauf der Geltungsdauer der Verordnung grundsätzlich sehr wenige Personen weiterhin eine Entschädigung benötigen dürften, ist es wichtig, dem Bundesrat in einer Gesetzesbestimmung die Kompetenz einzuräumen, die Entschädigung im Zusammenhang mit Einschränkungen, die allenfalls über den 16. September hinaus noch bestehen, weiter auszurichten.

Absatz 1

In diesem Absatz wird die Gesetzesgrundlage geschaffen, damit der Bundesrat die Entschädigung im Zusammenhang mit den allfälligen Einschränkungen, die nach dem 16. September 2020 aufrechterhalten werden, nach wie vor ausrichten kann. Anspruchsberechtigt sind die Personen, die aufgrund der Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus ihre unselbstständige oder selbstständige Erwerbstätigkeit unterbrechen mussten. Die Personen in Quarantäne können folglich auf dieser Grundlage entschädigt werden. Gegebenenfalls werden auch die Selbstständigerwerbenden entschädigt, die wie bis dann vom Verbot von Grossveranstaltungen betroffen sind.

Absatz 2

Dieser Absatz regelt den Umfang der Kompetenzdelegation. Wie in der COVID-19-Verordnung Erwerbsausfall regelt der Bundesrat insbesondere den Beginn und das Ende des Anspruchs auf Entschädigung (Bst. a), die Höchstmenge an Taggeldern (Bst. b), die Höhe und die Bemessung der Entschädigung (Bst. c) sowie das Verfahren (Bst. d). Gestützt auf Absatz 2 Buchstabe d regelt der Bundesrat, dass der Anspruch während der Laufzeit des Gesetzes geltend gemacht werden muss und die fünfjährige Verjährungsfrist gemäss dem Erwerbserbsatzgesetz vom 25. September 1952 (SR 834.1) keine Anwendung findet.

Art. 10 Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung

Mit den Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie hat der Bundesrat bedeutende Einschränkungen bei verschiedenen wirtschaftlichen Tätigkeiten angeordnet, die unmittelbar grosse Leistungsansprüche bei der Arbeitslosenversicherung (ALV) auslösten. Die Effekte auf dem Arbeitsmarkt gehen dabei in ihrer Intensität über jene von üblichen konjunkturellen Schwankungen hinaus, da verschiedene Arbeitstätigkeiten vorübergehend ganz verboten wurden. Als eine in schwierigen Arbeitsmarktsituationen erfolgreiche Massnahme hat sich das Instrument der Kurzarbeitsentschädigung (KAE) der ALV bewährt. Mit der KAE bietet die ALV den Unternehmen im Falle von starken, aber voraussichtlich vorübergehenden Auftrags-einbrüchen eine Alternative zu Entlassungen. Der Bezug von KAE soll vorübergehende Beschäftigungseinbrüche ausgleichen und Arbeitsplätze erhalten. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie deren Knowhow bleiben im Unternehmen, und der Arbeitgeber behält die kurzfristige Verfügbarkeit über die Arbeitskräfte.

Am 20. März 2020 hat der Bundesrat die Verordnung über Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19) (COVID-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung; SR 837.033) verabschiedet. Sie trat rückwirkend auf den 1. März 2020 in Kraft und ist mit Ausnahme der Bestimmung über die Beteiligung des Bundes für das Jahr 2020 bis zum 31. August 2020 befristet. Darin wurde erstens der Anspruch auf KAE auf Personen in befristeten Arbeitsverhältnissen, in Lehrverhältnissen oder im Dienste einer Organisation für Temporärarbeit ausgedehnt. Zweitens wurde die Karenzfrist für den Bezug von KAE aufgehoben.²³ Drittens wurde der Anspruch auf Kurzarbeit auch auf Personen ausgeweitet, die sich in einer arbeitgeberähnlichen Stellung befinden oder im Betrieb des Ehegatten oder der Ehegattin bzw. des eingetragenen Partners oder der eingetragenen Partnerin mitarbeiten.²⁴ Ferner wurden die Arbeitgeber davon befreit, die Entschädigungen vorzuschüssen und den Arbeitslosenkassen die Bestätigung der Überweisung der Sozialbeiträge vorzulegen. Am 25. März 2020 hat der Bundesrat die Verordnung in verschiedenen Punkten angepasst.²⁵ Mit Beschluss vom 8. April 2020 weitete der Bundesrat den Anspruch auf KAE auch auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf Abruf aus, bei denen der Beschäftigungsgrad mehr als 20 Prozent geschwankt hat.

Die Mehrzahl der in der COVID-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung aufgeführten Massnahmen werden spätestens am 31. August 2020 aufgehoben. Weitergeführt werden sollen

²³ In der Verordnung vom 20. März 2020 über Massnahmen im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19) zur Kurzarbeitsentschädigung und zur Abrechnung der Sozialversicherungsbeiträge (AS 2020 875) wurde daher Artikel 50 Absatz 2 der Arbeitslosenversicherungsverordnung (AVIV; SR 837.02) über die Karenzfristen formell aufgehoben.

²⁴ Ceux-ci ont bénéficié, pour un emploi à plein temps, d'une indemnité basée sur un montant forfaitaire de CHF 3320.

²⁵ Mit der Änderung wurde erstens auf die Einreichung des Nachweises von Arbeitsbemühungen und die telefonische Durchführung des ersten Beratungs- und Kontrollgespräches innerhalb von 30 Tagen nach der Anmeldung verzichtet, zweitens wurde die Anzahl der Tagelder und die Verlängerung der Rahmenfrist des Leistungsbezuges für Versicherte Personen erhöht, drittens wurde die Frist zur Voranmeldung von Kurzarbeit verkürzt und viertens die Bewilligungsdauer von Kurzarbeit von 3 auf 6 Monate verlängert.

einzelne Massnahmen, die in den folgenden Abschnitten zu den Buchstaben a bis c beschrieben sind.

Buchstabe a

Nach Artikel 4 der COVID-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung ist ein Arbeitsausfall anrechenbar, wenn er Personen in einem Lehrverhältnis betrifft. Mit dieser Massnahme kann die duale Berufsausbildung – eine Säule des Schweizer Berufsbildungssystems – bewahrt werden.

Der Bundesrat kann in Abweichung von Artikel 31 Absatz 1 Buchstabe b AVIG einen Anspruch auf Entschädigung für Berufsbildnerinnen und Berufsbildner sowie Lehrmeisterinnen und Lehrmeister vorsehen, die Lernende betreuen und ausbilden. So sollen Lehrbetriebe unterstützt werden, die wegen finanzieller Schwierigkeiten KAE beziehen müssen und sonst nicht in der Lage wären, eine hohe Ausbildungsqualität aufrechtzuerhalten und die Lehrverträge mit ihren Lernenden fortzuführen.

Entsprechend können die Berufsbildnerinnen und Berufsbildner auch dann KAE beziehen, wenn kein Arbeitsausfall anrechenbar ist, und die Betreuung der Jugendlichen in Ausbildung sicherstellen. Diese werden im Betrieb weiterhin ausgebildet und betreut, damit sie die praktischen Kenntnisse für ihren künftigen Beruf unter den bestmöglichen Bedingungen erwerben können.

Mit der vorgeschlagenen Bestimmung kann ausserdem die vom Parlament angenommene Motion 16.3884 umgesetzt werden. Die Motion fordert eine rasche Unterstützung für Lehrbetriebe mit Kurzarbeit. Diese sollte im AVIG eingefügt werden.

Buchstabe b

Nach Artikel 8g Absatz 1 der COVID-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung können Unternehmen mit einem Arbeitsausfall von über 85 Prozent der normalen betrieblichen Arbeitszeit in Abweichung von Artikel 35 Absatz 1^{bis} AVIG vier Abrechnungsperioden überschreiten.

Die Abrechnungsperioden, für die ein Betrieb im Zeitraum zwischen dem 1. März 2020 und dem 31. August 2020 einen Arbeitsausfall von über 85 Prozent geltend gemacht hat, sollen keinen Einfluss auf das Anrecht des Betriebs haben, ausserhalb dieses Zeitrahmens für einen Arbeitsausfall von über 85 Prozent während vier Abrechnungsperioden KAE zu beziehen.

Da diese Massnahme über die Geltungsdauer der COVID-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung hinaus wirksam ist, muss der Bundesrat vorsehen können, dass Abrechnungsperioden, für die der Arbeitsausfall 85 Prozent der betrieblichen Arbeitszeit am 1. März 2020 überschritten hat, in Anwendung von Artikel 35 Absatz 1^{bis} AVIG nicht berücksichtigt werden. Dies ist insbesondere wichtig für Unternehmen, die aufgrund der behördlichen Massnahmen in ihrer Tätigkeit weiterhin stark eingeschränkt sind.

Buchstabe c

In Artikel 8a der COVID-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung wurden allen anspruchsberechtigten Personen während der Covid-Periode höchstens 120 zusätzliche Taggelder zugesprochen und die Rahmenfrist für den Leistungsbezug bei Bedarf um zwei Jahre verlängert. So wurde sichergestellt, dass während der Covid-Periode niemand ausgesteuert wurde

und dass die Taggelder auch tatsächlich bezogen werden können. Ziel war es zu vermeiden, dass Personen, die durch die Covid-Periode sehr schlechte Chancen hatten, wieder eine Beschäftigung zu finden, dadurch benachteiligt wurden.

Durch die Befristung der COVID-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung würde die Verlängerung der Rahmenfrist für den Leistungsbezug am 31. August 2020 enden. Alle Personen, die durch die Massnahme vor der Aussteuerung bewahrt wurden, würden per 31. August ausgesteuert. Der Bezug der regulären Taggelder, die während der Covid-19-Periode nicht beansprucht wurden, wäre auch für Personen, die nicht ausgesteuert würden, unter Umständen nicht möglich, weil sie das Ende ihrer Rahmenfrist erreichen würden, bevor sie ihre erarbeiteten Taggelder beziehen könnten.

Ebenfalls konnten Versicherte, die während der Covid-Periode arbeitslos waren, keine Beitragszeiten und keine Verdienste erwerben, die ihnen bei einer erneuten Arbeitslosigkeit angerechnet werden können. Daher muss auch die Rahmenfrist für die Beitragszeit bei Bedarf verlängert werden, damit durch die Arbeitslosigkeit während der Covid-Periode keine spätere Benachteiligung entsteht.

Durch die symmetrische Verlängerung der Rahmenfrist für die Beitragszeit und einer eventuell bestehenden vorherigen Rahmenfrist für den Leistungsbezug ist ausgeschlossen, dass es zu Überschneidungen der Rahmenfristen kommt und Beitragsmonate nochmals angerechnet werden, die bereits bei einer früheren Arbeitslosigkeit berücksichtigt wurden.

Art. 11 Strafbestimmungen

Die COVID-19-Verordnung 2 sieht für Verstösse gegen bestimmte Massnahmen (z. B. das Verbot von Menschenansammlungen) Bussen vor. Absatz 1 gibt dem Bundesrat die Befugnis, Verstösse gegen Massnahmen, die er in Anwendung von Artikel 2 anordnet, als Übertretung («Mit Busse wird bestraft ...») für strafbar zu erklären. Es obliegt dem Bundesrat festzulegen, Verstösse gegen welche der Massnahmen als Übertretungen bestraft werden sollen.

Die vorgeschlagene Bestimmung legt ausdrücklich fest, dass die vorsätzliche und die fahrlässige Begehung strafbar sind. Demgegenüber sagt die geltende COVID-19-Verordnung 2 diesbezüglich nichts, weshalb heute gemäss Artikel 333 Absatz 7 des Strafgesetzbuchs (SR 311.0) eine Übertretung auch strafbar ist, wenn sie fahrlässig begangen wird, «sofern nicht nach dem Sinn der Vorschrift nur die vorsätzliche Begehung mit Strafe bedroht ist». Der Sinn der geltenden Vorschriften lässt sich nicht so verstehen, dass nur die vorsätzliche Begehung strafbar sein soll. Schon heute ist also die vorsätzliche und die fahrlässige Begehung strafbar, sodass zwischen dem geltenden und dem vorgeschlagenen Recht keine materielle Änderung besteht. Vielmehr stellt die vorgeschlagene Regelung mit der expliziten Nennung von Vorsatz und Fahrlässigkeit bloss klar, was bereits heute gilt.

Hinsichtlich des Verfahrens sind gemäss der COVID-19-Verordnung 2 bestimmte Übertretungen mit einer blossen Ordnungsbusse von 100 Franken belegt (vgl. Art. 10f Abs. 3 COVID-19-Verordnung 2), die im Ordnungsbussenverfahren nach den Regeln des Ordnungsbussengesetzes vom 18. März 2016 (OBG; SR 314.1) ausgesprochen werden.

Absatz 2 ermächtigt den Bundesrat festzulegen, ob und gegebenenfalls welche Verstösse gegen Massnahmen nach Artikel 2 im Ordnungsbussenverfahren geahndet werden sollen. Der Bundesrat hat auch die Höhe der Busse festzulegen, wobei er an den Höchstbetrag von 300 Franken (analog jenem gemäss OBG) gebunden ist.

Art. 12 Vollzug

Diese Bestimmung hält fest, dass der Bundesrat den Vollzug der Massnahmen nach diesem Gesetz regelt. Damit soll sichergestellt werden, dass der Vollzug der Massnahmen zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie, wie er in den einzelnen Verordnungen vorgesehen ist, formell-gesetzlich abgestützt ist.

Art. 13 Referendum, Inkrafttreten und Geltungsdauer

Dringliche Bundesgesetze sind aufgrund der Vorgabe von Artikel 165 Absatz 1 BV zu befristen. Die Verfassung äussert sich nicht zur Maximaldauer. In der Praxis haben sich Fristen von zwei bis sechs Jahren etabliert.²⁶ Eine Verlängerung – die BV spricht von Erneuerung – ist an sich möglich.²⁷ Im Lichte der epidemiologischen Szenarien und unter Berücksichtigung des mutmasslichen Handlungsbedarfs für den Bundesrat ist aus derzeitiger Sicht eine Geltungsdauer bis zum 31. Dezember 2022 sinnvoll. Es wird die Entwicklung der Epidemie zu beobachten und spätestens bis Mitte 2022 zu prüfen sein, ob das Gesetz angepasst oder seine Geltungsdauer verlängert werden muss.

Die Gesetzesvorlage ist ein dringlich zu erklärendes Bundesgesetz mit Verfassungsgrundlage und einer Geltungsdauer von mehr als einem Jahr. Es untersteht dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. b BV). Dringliche Bundesgesetze treten in der Regel am Tag nach der Verabschiedung in Kraft. Diesfalls ist eine dringliche Veröffentlichung nach Artikel 7 Absatz 3 des Publikationsgesetzes vom 18. Juni 2004 (SR 170.512) vorgesehen.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Gesetzesvorlage hat finanzielle Auswirkungen, und zwar massgeblich in den folgenden Bereichen:

- Die im Kulturbereich vorgesehenen Massnahmen haben finanzielle Auswirkungen zur Folge. Eine definitive Bezifferung des Mehrmittelbedarfs wäre zum heutigen Zeitpunkt mit grossen Unsicherheiten verbunden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass in Zukunft mindestens nochmals die für die Geltungsdauer der COVID-Verordnung Kultur als erste Tranche gesprochenen 280 Millionen Franken notwendig sein werden. Die definitive Bezifferung hängt von verschiedenen Faktoren ab. Entscheidend wird namentlich sein, welche weiteren Lockerungsmassnahmen der Bundesrat in welchem Umfang beschliessen wird. Im Weiteren muss abgewartet werden, wie sich die Finanzlage der Kulturbetriebe nach ihrer Wiedereröffnung und die Gesuche um Ausfallenschädigung bei den Kantonen weiterentwickeln. Der Bundesrat wird vor diesem Hintergrund erst bei der Verabschiedung der Vorlage an das Parlament die Mehrmittel für den Kulturbereich festlegen.
- Für die im Medienbereich vorgesehenen Massnahmen kann auf die Botschaft vom 29. April 2020 verwiesen werden.²⁸

²⁶ Siehe beispielsweise *Pierre Tschannen*, St. Galler BV-Kommentar, 3. A., Art. 165 Rz. 8 f. Für die dringliche Änderung des Luftfahrtgesetzes im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie ist eine Geltungsdauer bis Ende 2025 vorgesehen.

²⁷ Dazu *Tschannen*, a.a.O., Rz. 22.

²⁸ BBl 2020 4485, 4528 ff.

- Zum jetzigen Zeitpunkt ist es nicht möglich, die Kosten einer Verlängerung der COVID-19-Verordnung Erwerbsausfall über den 16. September 2020 hinaus zu beziffern. Die meisten gewährten Leistungen werden angesichts der schrittweisen Aufhebung der Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie vor Ende der Geltungsdauer der Verordnung auslaufen. In der Folge könnten noch Leistungen für Quarantänefälle oder für Selbstständigerwerbende ausgerichtet werden, die von einem allfälligen Verbot von Veranstaltungen über 1000 Personen betroffen sind. Per Ende Mai 2020 sind für rund 4200 Quarantänefälle von März bis Mai Entschädigungen von insgesamt rund 4,5 Millionen Franken ausgerichtet worden. Die Kosten der Verlängerung der Entschädigung für Personen in Quarantäne hängen von der epidemiologischen Lage nach dem 16. September 2020 ab. Die Anzahl der Infektionen ist zurzeit sehr tief. Derzeit ist es folglich nicht möglich, die künftigen Kosten für die folgende Zeit einzuschätzen.

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Die Gesetzesvorlage hat keine personellen Auswirkungen. Sie kann mit dem bestehenden Personalbestand der Bundesverwaltung umgesetzt und vollzogen werden.

3.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Gesetzesvorlage hat keine weitergehenden Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden; urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete sind nicht besonders betroffen.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft hängen einerseits massgeblich davon ab, ob und wie lange der Bundesrat von den Befugnissen Gebrauch machen muss, die ihm die Gesetzesvorlage einräumt. Andererseits ist festzuhalten, dass verschiedene Massnahmen – beispielsweise in den Bereichen Insolvenzrecht, Erwerbsausfall und Arbeitslosenversicherung – dazu dienen, volkswirtschaftlich negative Auswirkungen der Epidemienbekämpfung zu dämpfen. Die dafür erforderlichen Abwägungen hat der Bundesrat bereits beim Erlass der einschlägigen Verordnungen vorgenommen und in seinem Bericht über die Wahrnehmung der Notverordnungs Kompetenzen erläutert.

3.4 Auswirkungen auf weitere Bereiche

Es ist offensichtlich, dass in den Bereichen Gesellschaft und Umwelt sowie in weiteren Bereichen wie zum Beispiel der Aussenpolitik von dieser Vorlage keine direkten Auswirkungen zu erwarten sind; die entsprechenden Fragen wurden daher nicht geprüft.

4 Rechtliche Aspekte

4.1 Verfassungsmässigkeit

Der Gesetzesentwurf stützt sich auf die verschiedenen Sachkompetenzen, welche die Bundesverfassung dem Bund zur Regelung zuweist und denen die einzelnen Massnahmen zugeordnet werden können:

- Gemäss Artikel 69 Absatz 2 BV kann der Bund kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse unterstützen. Auf diese Grundlage stützt sich die Bestimmung über die Massnahmen im Kulturbereich.

- Für die Massnahmen im Medienbereich bilden die Artikel 92 und 93 die verfassungsrechtliche Grundlage, die Post- und Fernmeldewesen bzw. die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen zur Sache des Bundes erklären.
- Artikel 101 Absatz 2 BV erlaubt dem Bund, Massnahmen zum Schutz der inländischen Wirtschaft zu treffen, womit die wirtschaftsrelevanten Massnahmen im Gesetzesentwurf erfasst werden.
- Für die in Artikel 2 des Gesetzesentwurfs thematisierten Aspekte der Landesversorgung bildet Artikel 102 BV die kompetenzrechtliche Grundlage.
- Gemäss Artikel 114 Absatz 1 BV erlässt der Bund die Vorschriften über die Arbeitslosenversicherung, zu denen auch die Massnahmen in den Bereichen Erwerbsausfall und Arbeitslosenversicherung der Gesetzesvorlage zählen.
- Artikel 117 Absatz 1 BV weist die Befugnis, Vorschriften über die Kranken- und Unfallversicherung zu erlassen, dem Bund zu. Darauf stützen sich allfällige Regelungen der Übernahme der Kosten von diagnostischen und serologischen Covid-19-Analysen der Gesetzesvorlage.
- Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe b BV räumt dem Bund die Kompetenz ein, Vorschriften über die Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren zu erlassen. Davon macht er in Artikel 2 des Gesetzesentwurfs Gebrauch.
- Artikel 121 Absatz 1 BV weist die Gesetzgebung im Ausländer- und Asylbereich dem Bund zu. Die in Artikel 3 der Gesetzesvorlage vorgesehenen Massnahmen stützen sich auf diese Grundlage.
- Die verfahrensrechtlichen, justiziellen, gesellschaftsrechtlichen und insolvenzrechtlichen Massnahmen der Gesetzesvorlage betreffen das Zivil und Zivilprozessrecht, dessen gesetzliche Regelung gemäss Artikel 122 BV Sache des Bundes ist.
- Artikel 123 BV weist die Strafrechtskompetenz dem Bund zu. Auf diese Grundlage stützt sich die Strafbestimmung der Gesetzesvorlage.

Die Gesetzesvorlage fasst Massnahmen aus zahlreichen Sachgebieten zusammen. Zwischen diesen Massnahmen besteht ein enger sachlicher Zusammenhang, womit der Grundsatz der Einheit der Materie respektiert wird: Die Vorlage ist als homogenes Massnahmenpaket konzipiert, das alle zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie bereits ergriffenen und noch erforderlichen Regelungen zusammenfasst. Diese Primär- und Sekundärmassnahmen dienen dem gleichen Zweck und regeln in vergleichbarer Weise, wie der Bundesrat zur Bewältigung der Epidemie und ihrer Auswirkungen für eine befristete Zeit von den regulären gesetzlichen Bestimmungen abweichen darf.

4.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Gesetzesvorlage berührt Themen, die Gegenstand von Staatsverträgen sind, welche die Schweiz ratifiziert hat. So kann sich die Frage stellen, wie weit die Massnahmen, für die die Gesetzesvorlage dem Bundesrat die Kompetenzgrundlage liefern soll, mit der Konvention vom 4. November 1959 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK, SR 0.101) und vergleichbaren internationalen Menschenrechtsgarantien vereinbar sind.

Die völkerrechtlich abgesicherten Grund- und Menschenrechtsgarantien gelten grundsätzlich auch während eines staatlichen Notstands, können jedoch angesichts überwiegender öffentlicher Interessen sehr weitgehend eingeschränkt werden. Eine eigentliche Derogation, d. h. die vorübergehende Ausserkraftsetzung menschenrechtlicher Verträge oder einzelner ihrer Garantien, ist nur erlaubt, wenn es die Lage und die ergriffenen Massnahmen unbedingt erfordern. Dabei müssen eine Reihe von Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein (u. a. Vorliegen einer Notstandssituation, Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips, Beachtung des Diskriminierungsverbots, keine Derogation notstandsfester Garantien, Übereinstimmung der Derogationsmassnahmen mit den sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen des Vertragsstaates, Proklamation und Notifikation der Notstandsmassnahmen [vgl. Art. 15 EMRK, Art. 4 Abs. 2 Internationaler Pakt vom 16. Dez. 1966 über bürgerliche und politische Rechte, UNO-Pakt II, SR 0.103.2]).

Der Schutz der Menschenrechte ist gerade in Krisenzeiten zentral. Es liegt auf der Hand, dass die zahlreichen Massnahmen, die der Bundesrat mit verfassungsunmittelbaren Verordnungen angeordnet hat, zum Teil schwerwiegend in verschiedene Grundrechte eingegriffen haben. Das aussergewöhnliche Ausmass der Krise verschafft jedoch den Staaten einen sehr grossen Ermessensspielraum bei der Wahl der Massnahmen, die sie zur Bekämpfung der Epidemie für erforderlich halten. Die Massnahmen des Bundesrates gründen auf einer gesetzlichen Grundlage, liegen im öffentlichen Interesse und sind verhältnismässig. Sie bleiben damit im Rahmen dessen, was die einschlägigen internationalen Übereinkommen (insb. Art. 8–11 EMRK) zulassen. Der Rückgriff auf die Möglichkeit einer Derogationserklärung war deshalb nicht erforderlich.

Die Gesetzesvorlage ist auch in den weiteren Bereichen – insbesondere im Bereich des Ausländer- und Asylrechts, aber auch bezüglich den Massnahmen, die handelsrechtliche Verträge betreffen können – mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz und namentlichen mit den bilateralen Verträgen mit der EU vereinbar.

4.3 Erlassform

Der Bundesrat hat am 8. April 2020 entschieden, zwecks Überführung der bundesrätlichen Notverordnungen dem Parlament den Erlass eines dringlichen Bundesgesetzes zu beantragen. Damit soll eine formell-gesetzliche Grundlage geschaffen werden für die verfassungsunmittelbaren Verordnungen, die der Bundesrat zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie geschaffen hat und deren Massnahmen sich weiterhin als notwendig weisen. Damit der Bundesrat die Geltungsdauer dieser Verordnungen verlängern kann, muss er dem Parlament den Entwurf einer Botschaft spätestens sechs Monate nach dem Inkrafttreten der von ihm gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 BV erlassenen Verordnungen unterbreiten (Art. 7d Abs. 2 Bst. a RVOG).

Artikel 165 BV ermächtigt das Parlament, Bundesgesetze, deren Inkrafttreten keinen Aufschub dulden, dringlich zu erklären. Da das Gesetz sich im Rahmen der Bundeskompetenzen gemäss der geltenden Bundesverfassung hält, untersteht es dem fakultativen (aber nachträglichen) Referendum mit Volksmehr (Art. 165 Abs. 2 und 141 Abs. 1 Bst. b BV). Um dem Parlament eine frühestmögliche Aussprache über die zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie notwendigen Massnahmen zu ermöglichen und die Massnahmen so rasch wie möglich durch einen Beschluss des Parlaments zu legitimieren, beantragt der Bundesrat dem Parlament, das Bundesgesetz dringlich zu behandeln und für dringlich zu erklären.

4.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Bundesrat hat am 29. April 2020 entschieden, dass die Gesetzesvorlage die erforderlichen inhaltlichen Festlegungen und die notwendigen Delegationsgrundlagen für die vom Bundesrat in verfassungsunmittelbaren Verordnungen geregelten Massnahmen enthalten soll, sofern diese länger als 6 Monate gelten sollen.

Die Gesetzesvorlage enthält vorwiegend Delegationsnormen für Massnahmen, die in verfassungsunmittelbaren Verordnungen bereits verankert sind, so die Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Art. 2), Massnahmen im Ausländer- und Asylbereich (Art. 3), justizielle und verfahrensrechtliche Massnahmen (Art. 4), Massnahmen im Bereich von Versammlungen von Gesellschaften (Art. 5), insolvenzrechtliche Massnahmen (Art. 6), Massnahmen im Kulturbereich (Art. 7), Massnahmen im Medienbereich (Art. 8), Massnahmen zur Entschädigung des Erwerbsausfalls (Art. 9), Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung (Artikel 10) und die Strafbestimmungen (Art. 11).