

Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 59 17
justiz@lu.ch
www.lu.ch

Bundeskanzlei

per E-Mail:

recht@bk.admin.ch

Luzern, 3. Juli 2020

Protokoll-Nr.: 864

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetzes danken wir Ihnen. Im Namen und Auftrag des Regierungsrates teilen wir Ihnen zum Gesetzesentwurf Folgendes mit:

Allgemeines

Der Erlass regelt die besonderen Befugnisse des Bundesrates zur Bekämpfung des neuartigen Coronavirus, der die Covid-19-Epidemie beziehungsweise die entsprechende Erkrankung bei den Menschen auslöst, auf formellgesetzlicher Grundlage.

Im Grundsatz begrüssen wir die Ausarbeitung von Bestimmungen auf Gesetzesstufe. Leider bleibt zu erwähnen, dass das Nebeneinander unterschiedlicher Gesetzesgrundlagen (dauerhaftes Epidemiengesetz, zeitlich befristetes Covid-19-Gesetz, geplantes Gesetz über die Solidarbürgschaften, Notverordnungen) weiterhin zu einer gewissen Unübersichtlichkeit beiträgt. Auch ergeben sich konkrete Probleme aus der Geltung beziehungsweise Befristung in zwei Bereichen:

- Die Verordnung zur Gewährung von Krediten und Solidarbürgschaften in Folge des Coronavirus (COVID-19-Solidarbürgschaftsverordnung, SR 951.261) soll gemäss erläuterndem Bericht (nachfolgend: Erläuterungen) in ein separates Gesetz überführt werden. Die aktuelle Verordnung gilt bis zum 26. September 2020 und die Möglichkeit zur Einreichung von Kreditanträgen endet am 31. Juli 2020. In einigen produzierenden Branchen werden die Auswirkungen der Covid-Krise erst mit Verzögerung spürbar werden und Liquiditätseingässe erst zu diesem Zeitpunkt effektiv auftreten. In diesen Fällen sollten die Unternehmen, welche erst in den kommenden Monaten von den Lockdown-Massnahmen der Schweiz und des Auslands betroffen werden, auch später ein Gesuch für Covid-Kre-

dite einreichen dürfen und zwar zu denselben Konditionen, wie die aktuellen Kreditantragsteller. Eine Verlängerung in diesem Sinne müsste bereits jetzt erfolgen und kann nicht bis ins erste Quartal 2021 aufgeschoben werden. Es muss sichergestellt werden, dass die Lösung ab dem Ende der COVID-19-Solidarbüchenschaftsverordnung am 26. September 2020 realisiert wird.

- In der Verordnung über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) auf die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung (Covid-19-Verordnung familienergänzende Kinderbetreuung, SR 862.1) ist festgehalten, dass die Institutionen ihre Anträge bis spätestens am 17. Juli bei den zuständigen Stellen in den Kantonen einreichen müssen. Kaum zwei Monate später müssten die Kantone die Gesuche bereits alle geprüft und die entsprechenden Verfügungen erlassen haben. Denn die Geltungsdauer der Verordnung ist nur bis am 16. September 2020 geplant. Der vorgesehene Zeitraum für die Bearbeitung der Gesuche wird in vielen Kantonen nicht ausreichen. Es ist im dringlichen Bundesrecht vorzusehen, dass die Geltungsfrist der Verordnung verlängert wird und somit den Kantonen mehr Zeit eingeräumt wird.

Wie zu Artikel 2 näher ausgeführt, muss in der weiteren Bearbeitung des Gesetzesentwurfs dem föderalistischen Aspekt zwingend besser Rechnung getragen werden. Diese Forderung betrifft das Verfahren vor Erlass der im Gesetz vorgesehenen Massnahmen auf Verordnungs- oder Verfügungsstufe, aber auch einzelne inhaltliche Aspekte, wie sie nachstehend erläutert werden. Im Folgenden gehen wir soweit notwendig auf die Bestimmungen des Vernehmlassungsentwurfs ein.

Artikel 2 (Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie)

In Satz 2 von Absatz 1 wird festgehalten, dass der Bund die Kantone vor dem Erlass von Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der Krankheit, die durch das Virus ausgelöst wird, anhört. Diese Regelung ist staatspolitisch und staatsrechtlich nicht korrekt. Die im gesamten Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Massnahmen sind für die Kantone von grosser Tragweite, insbesondere in finanzieller Hinsicht (vgl. Art. 2 Abs. 4 und 5, Art. 7 Abs. 3). Ausserdem greifen sie in kantonale Kompetenzen ein und werden in erheblichem Masse ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen. Den in der Bundesverfassung garantierten Grundsätzen der Zusammenarbeit und der Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes (Art. 44 f. BV) ist umfassend Rechnung zu tragen. Wir schlagen vor, den Grundsatz von Artikel 1 Absatz 2 (zurückhaltender Gebrauch der besonderen Befugnisse durch den Bundesrat) und den Mitwirkungsgrundsatz in einem neuen Gesetzesartikel zu fassen. Für Letzteres ist dem bewährten Verfahren des Vernehmlassungsgesetzes (SR 172.061) zu folgen. Zudem ist es wohl nicht ausreichend, die Mitwirkung lediglich auf der Grundlage von fertig ausgearbeiteten Entwürfen zu gewähren, wenn mittels Verordnungen oder in Verfügungsform in die kantonale Zuständigkeit eingegriffen werden soll. Die Kantone mit den Gremien der interkantonalen Zusammenarbeit sind rechtzeitig in den Meinungsbildungsprozess einzubeziehen.

Es wird in Frage gestellt, ob Absatz 3e über die Kompetenz des Bundes zur Einziehung von Heilmitteln und Schutzausrüstungen erforderlich ist. Die Zusammenarbeit der Kantone funktioniert gut.

Absatz 4 über die Sicherstellung der erforderlichen Kapazitäten in der Gesundheitsversorgung muss im Sinn einer kantonalen Kompetenz überarbeitet werden, ausser der Bund übernehme die finanziellen Konsequenzen für die Einschränkungen nach dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz (Art. 43a Abs. 2-3 BV). Die Bestimmung sollte wie folgt lauten:

⁴Die Kantone haben die erforderlichen Kapazitäten in der Gesundheitsversorgung sicherzustellen. Diese können zu diesem Zweck

- a. medizinische Tätigkeiten verbieten oder einschränken;
- b. Massnahmen zur Behandlung von Covid-19-Erkrankungen und weiteren medizinisch dringenden Fällen treffen.

^{4bis}Der Bundesrat kann zur Sicherstellung der erforderlichen Kapazitäten in der Gesundheitsversorgung die Kantone in der ausserordentlichen Lage verpflichten:

- a. wirtschaftliche oder medizinische Tätigkeiten zu verbieten oder einzuschränken; sollten besagte Massnahmen Entschädigungszahlungen an die betroffenen Leistungserbringer erfordern, beteiligt sich der Bund in angemessener Höhe an deren Kosten.
- b. Massnahmen zur Behandlung von Covid-19-Erkrankungen und weiteren medizinisch dringenden Fällen zu treffen.

Artikel 3 (Massnahmen im Ausländer- und Asylbereich)

Wir begrüssen diese Bestimmung. Einzig der Wortlaut von Unterabsatz b Ziffer 2 ist zu präzisieren, da es um das Erlöschen von *Kurzaufenthalts*-, *Aufenthalts*- und *Niederlassungsbewilligungen bei einem Auslandsaufenthalt* im Sinn von Artikel 61 Absatz 2 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (SR 142.20) geht.

Artikel 4 (Justizielle und verfahrensrechtliche Massnahmen)

Die vorgesehenen Abweichungen beschränken sich auf das eidgenössische Verfahrensrecht in Zivil- und Verwaltungsangelegenheiten, was grundsätzlich richtig ist. Im Strafprozess sollen keine Einschränkungen, insbesondere kein Fristenstillstand, zur Anwendung gelangen. Zudem ist die Möglichkeit der Einvernahme mittels Videokonferenz bereits im ordentlichen Recht gegeben (Art. 144 Schweizerische Strafprozessordnung, SR 312.0). Soweit der Einsatz technischer Instrumente und Hilfsmittel im eidgenössischen Zivilprozess- einschliesslich des Zwangsvollstreckungsrechts und des Verwaltungsverfahrenrechts beschlossen wird (Unterabs. c), sollten diese Instrumente – wie bisher – als Möglichkeit vorgesehen werden, damit die kantonalen Gerichte diese aufgrund der eigenen technischen Voraussetzungen bereitstellen können. Wir regen an, Unterabsatz c zu präzisieren und als Kann-Bestimmung in einem zweiten Absatz zu fassen («kann die Möglichkeit zum Einsatz technischer Instrumente oder Hilfsmittel wie Video- und Telefonkonferenzen insbesondere bei Befragungen vorsehen»).

Die Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren der Kantone sind, soweit sie nach den kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzen ablaufen, vom Massnahmenkatalog zu Recht nicht erfasst. Sollte der Bundesrat Abweichungen vom ordentlichen (eidgenössischen) Verfahrensrecht beschliessen, sind die Kantone rechtzeitig einzubeziehen, damit sie selber entsprechende (notrechtliche) Massnahmen für ihre Belange vorbereiten können. Das luzernische Verwaltungsrechtspflegegesetz (SRL Nr. 40) weist keine Bestimmung über den Fristenstillstand und keine Verordnungskompetenz dafür auf. Im Übrigen verweisen wir auf unsere Ausführungen zur Anhörung der Kantone zu Artikel 2.

Artikel 5 (Massnahmen im Bereich von Versammlungen von Gesellschaften)

Der Wortlaut dieses Artikels sollte überarbeitet werden. Gemäss den Ausführungen in den Erläuterungen liegt der Bestimmung der Begriff der Gesellschaft des Fusionsgesetzes (SR 221.301) zugrunde. Diese Auslegung liegt aber nicht auf der Hand: Der Gesellschaftsbegriff des Fusionsgesetzes findet sich als Sammelbegriff nämlich nicht in den im Absatz 1 erwähnten ZGB und OR, welche die Vereine und Genossenschaften, Kapitalgesellschaften, Kollektiv- und Kommanditgesellschaften usw. im Einzelnen regeln. Zudem stellen etwa die Stockwerkeigentumsgemeinschaften gar keine Gesellschaften im Rechtssinn dar. Zwar verweist Artikel 712m Absatz 2 ZGB für die Versammlung der Stockwerkeigentümer auf die Bestimmungen des Vereinsrechts, soweit das Gesetz nicht besondere Bestimmungen ent-

hält, jedoch bleibt damit unsicher, ob dieser dynamische Verweis überhaupt weitere Bestimmungen ausserhalb des ZGB miteinschliessen kann. Zur Verbesserung der Verständlichkeit und zur Klarstellung des weiten Anwendungsbereichs ist im Sinn des Legalitätsprinzips eine Formulierung mit einer beispielhaften Aufzählung in der Bestimmung selbst (z.B. «bei Versammlung von Gesellschaften, Genossenschaften, Vereinen und ähnlichen Vereinigungen») aufzunehmen, und es sind Ergänzungen in den Erläuterungen zu dieser Bestimmung anzubringen.

Im Vergleich zu Artikel 27 der Covid-19-Verordnung-3 (SR 818.101.24) findet sich in der Umschreibung der Kompetenzen des Bundesrates die Wendung «vom Zivilgesetzbuch und vom Obligationenrecht abweichende Bestimmungen». Daraus kann unseres Erachtens abgeleitet werden, dass die Bestimmung nicht auf politische Versammlungen (Parlamente und Gemeindeversammlungen) anwendbar ist. Wir regen an, diesen Aspekt in den Erläuterungen zu dieser Bestimmung ausdrücklich zu erwähnen, nachdem es in der Anfangsphase der Pandemie zu Unsicherheiten unter der geltenden Verordnung gekommen ist. Damit würde klargestellt, dass allfällige Sonderbestimmungen den Kantonen vorbehalten sind. Zu prüfen wäre hinsichtlich der Stimmabgabe an der Urne in eidgenössischen Angelegenheiten eine Kompetenz für den Bundesrat, diese auszusetzen (vgl. Art. 5 Abs. 3 BG über die politische Rechte, SR 161.1).

Artikel 6 (Insolvenzrechtliche Massnahmen)

Wir unterstützen Massnahmen im Schuldbetreibungs- und Konkursrecht.

Artikel 7 (Massnahmen im Kulturbereich)

Wir begrüssen, dass die Massnahmen im Kulturbereich längerfristig aufrechterhalten werden sollen, wenn sich dies als notwendig erweist. Zu beachten ist jedoch, dass die Ausrichtung der Ausfallentschädigungen für die Kantone einerseits mit hohen finanziellen Folgen und andererseits mit erheblichem Aufwand verbunden ist. Es ist deshalb zwingend, dass Bund und Kantone die Fördervoraussetzungen, der Beitragsbemessung sowie das Verfahren gemeinsam festlegen und der Bund sich zur Hälfte an den Kosten des Vollzugs beteiligt.

Ergänzend zu den Massnahmen im Kulturbereich verlangen wir eine Gesetzesgrundlage, die Massnahmen im Bereich des Sports ermöglichen.

Artikel 9 und 10 (Massnahmen zur Entschädigung des Erwerbsausfalls und im Bereich der Arbeitslosenversicherung)

Zu Artikel 9 Absatz 2d (Verfahren) sind keine weiterführenden Ausführungen in den Erläuterungen vorhanden. Die Wahl der Durchführungsstelle fällt unter diesen Punkt. Wünschenswert wäre ein Hinweis darauf, dass die Durchführungsstellen beziehungsweise deren Verbände bei der Umsetzung der Massnahmen angehört sowie über die getroffenen Entscheidungen frühestmöglich informiert werden. Wir schlagen eine entsprechende Ergänzung mindestens in den Erläuterungen vor. Weiterführende Ausführungen wären auch zu Artikel 10 dienlich. Die noch verbleibenden Massnahmen gemäss Artikel 10 sind im Sinne eines Übergangsrechts sinnvoll und auch notwendig.

Artikel 11 (Strafbestimmungen)

Der Straftatbestand besteht in Widerhandlungen gegen Artikel 2, der zahlreiche und unterschiedliche Massnahmen umfasst: Massnahmen zum Warenverkehr an der Grenze, zur Versorgung mit Heilmitteln und Schutzausrüstungen und zu den Verpflichtungen der Kantone für die Sicherstellung der erforderlichen Kapazitäten in der Gesundheitsversorgung, zur Kostenübernahme medizinischer Analysen sowie zum Schutz von besonders gefährdeten Personen. Wir stellen in Frage, ob diese Strafbestimmung dem Grundsatz keine Strafe ohne Gesetz genügt. Jedenfalls erscheint es nicht angebracht, eine Strafnorm für ein allfälliges Nicht-

handeln der Kantone vorzusehen (Art. 11 Abs. 1 in Verb. mit Art. 2 Abs. 4). Auch das Ordnungsbussenverfahren dürfte bei den meisten Massnahmen, namentlich medizinischer und medizinalwirtschaftlicher Art, nicht das richtige Instrument sein (Art. 11 Abs. 2). Im Kanton Luzern erheben in der Regel die Polizeiorgane Ordnungsbussen, nicht jedoch die Organe des Gesundheitswesens.

Zu den Erläuterungen in der geplanten Botschaft sei auf Notwendigkeit ergänzender Ausführungen und Präzisierungen bei folgenden Bestimmungen hingewiesen: Artikel 2 bei Absatz 3c (Anpassungen im Verteilschlüssel), Absatz 3f (Herstellungsverpflichtung), Absatz 3g (Einfuhr Schutzausrüstungen/Öffnung Beschaffungswege), Absatz 3h (fehlende Ausführungen), Absatz 5 (Kostenübernahme gemäss neueren, ab 25. Juni 2020 geltenden Bestimmungen). Zudem ist Kapitel 3.2 über die Auswirkungen auf die Kantone mit weiteren relevanten Ausführungen zu ergänzen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Paul Winiker
Regierungsrat

Kopie:

- mail@kdk.ch

