

## **Einschreiben**

Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

---

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)



Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>11</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

<sup>12</sup> <https://jcblemai.github.io>



Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

#### **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

#### **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>



Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>



Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

---

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>



sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

---

<sup>19</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>20</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>



Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Weinfelden, 9.7.2020



Kerstin Hertel-Rieg



Michael Rieg

<sup>21</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>





**curafutura**

Die innovativen Krankenversicherer  
Les assureurs-maladie innovants  
Gli assicuratori-malattia innovativi

Bundeskanzlei  
Herr Bundeskanzler Walter Thurnherr  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Per E-Mail an:  
recht@bk.admin.ch

Bern, 9. Juli 2020

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

Sehr geehrter Herr Bundeskanzler

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, an der erwähnten Vernehmlassung teilnehmen zu dürfen.

Das Covid-19-Gesetz soll die Grundlage liefern für eine Fortführung der bereits in verfassungsunmittelbaren Verordnungen beschlossenen Massnahmen, darunter auch die, die für die Bewältigung der Covid-19-Epidemie nötig sind.

Nach Art. 2 Abs. 5 der Vorlage kann der Bundesrat die Übernahme der Kosten von diagnostischen und serologischen Covid-19-Analysen regeln. Diese Bestimmung sieht im Moment nicht vor, dass die Kantone und die Tarifpartner angehört werden.

curafutura wünscht eine Ergänzung dieser Bestimmung mit einer Anhörungspflicht der Kantone und der Tarifpartner. Da die Kantone und die Tarifpartner für die Vergütung und/oder für die Abwicklung der Rechnungen für die diagnostischen und serologischen Covid-19 Analysen mitverantwortlich sein können, ist eine Anhörung dieser Akteure von zentraler Bedeutung. Eine solche Anhörung entspräche auch der Praxis von anderen Analysen.

curafutura schlägt deshalb folgende Ergänzung vor:

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

(...)

<sup>5</sup> ~~Er kann~~ **Nach Anhörung der Kantone und der Tarifpartner kann er** die Übernahme der Kosten von diagnostischen und serologischen Covid-19-Analysen regeln.

(...)





**curafutura**

Die innovativen Krankenversicherer  
Les assureurs-maladie innovants  
Gli assicuratori-malattia innovativi

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme. Bei Fragen oder für weitere Informationen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
Curafutura

Pius Zängerle  
Direktor

Céline Antonini  
Projektleiterin Gesundheitspolitik

Einschreiben  
Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>



Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1<sup>7</sup> ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>11</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

<sup>12</sup> <https://jcbblemai.github.io>



Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>



werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

20 <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Dieterswil, 9. Juli 2020



Dr. Martin Enderlin

<sup>21</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>



Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz

An das  
Bundesamt für Justiz BJ  
Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung II  
Bundesrain 20  
3003 Bern

## Stellungnahme Vernehmlassung zu Covid-19-Gesetz

Von: Simon Keller  
Adresse : Ida-Sträuli-Strasse 91  
PLZ : 8404 Ort: Winterthur

Datum 9.Juli 2020

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

Sehr geehrte Regierung, sehr geehrter Bundesrat, sehr geehrtes Parlament,  
Sehr geehrte Volksvertreter

Ich bin in ernstester Sorge wegen des **Impfobligatoriums**, welches durch das neue Gesetz ermöglicht werden soll (gem. Ihrem «Erläuternden Bericht», Seite 10 auf <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>).

Ich bitte Sie: **Verhindern Sie, dass ein mögliches Impfobligatorium im neuen Gesetz steht.** Gemäss vielen Berichten wird die geplante RNA-Impfung genverändernd und schlecht getestet sein; insbesondere die Testung von Langzeitwirkungen dieser neuen Art von Impfung fallen komplett aus. Ein Experiment an der ganzen Schweizer Bevölkerung?  
Eine Impfung ist ein Eingriff in die körperliche (und bei Impfgegnerschaft auch in die geistige und seelische) Unversehrtheit des Menschen. Stehen Sie dafür ein, dass jeder Mensch für sich selber entscheiden darf, ob er sich impfen lassen will oder nicht. Falls Sie diese Entscheidung dem einzelnen Bürger durch einen Zwang abnehmen, und in der Folge weitreichende Impfschäden auftreten, ist das eine Katastrophe undenkbarer Ausmasses, für welchen Sie sich verantworten müssen.

#### HAUPTARGUMENTATION

##### 1. RNA-Impfung

Die geplante und teilweise bereits in der Testphase befindliche RNA-Impfung wurde noch nie am Menschen angewandt, verändert gemäss diversen Berichten unser Erbgut und zwingt die Zellen dazu, teile des Virus selber produzieren, so dass unser Immunsystem «anspringt». Was das Immunsystem dann mit uns anrichtet, ist nicht erforscht. Ob das Virus dann in unseren Zellen dann immer weiter produziert wird, kann nicht erforscht sein, da die Forschung zu jung ist – alle Langzeitfolgen dieser Genmanipulation sind unerforscht.

##### 2. Übersterblichkeit

**Keine Übersterblichkeit gegenüber den Vorjahren bis 2015 in der Schweiz, warum also die ganze Panik?** (siehe Todesrate, gelistet nach Wochen beim BAG):

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburtentodesfaelle/todesfaelle.assetdetail.13508369.html>

Freundliche Grüsse

Eingereicht von: Simon Keller

Ort:  
Datum:  
Unterschrift:

Winterthur  
9.7.2020



Schweizerische Bundeskanzlei  
Bundesplatz 3  
3005 Bern

Basel, 9. Juli 2020

Sehr geehrter Herr Thurnherr, sehr geehrte Mitarbeitende der Bundeskanzlei,  
sehr geehrter Bundesrat

Hiermit sende ich Ihnen meine **Stellungnahme für die Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz)**

Ich beantrage, dass

- das Bundesgesetz NICHT als dringlich eingestuft wird
- das Notstandsgesetz jeweils nur für 6 Monate gilt
- wenn die Infektionsrate der Coronafälle tiefer als der durchschnittliche Wert der Grippeinfektionen der letzten 10 Jahre ist, die Volksrechte (Menschen- und Grundrechte) nicht eingeschränkt werden dürfen
- die Zulassungsverfahren für neue Impfstoffe und Medikamente gleich bleiben wie vor COVID-19
- kein Impfzwang im Gesetz verankert ist

Mit freundlichen Grüssen

Rahel Ackermann Hui

R. Thomas Westermeier  
Dorfstrasse 30  
3416 Affoltern im Emmental  
rtw@sunrise.ch

Elektronisch an:  
recht@bk.admin.ch

Bern, 10. Juli 2020

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

### **Erläuternder Bericht**

### **Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren Art. 4 Abs. 1 nehme ich im Rahmen der obgenannten Vernehmlassung Stellung zur Vorlage.

#### ***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:



- Ärztinnen, Ärzte und weitere Gesundheitsfachpersonen verpflichten, bei der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten mitzuwirken;

- Impfungen für obligatorisch erklären.

„

Ich beantrage, obigen in „ ... “ gesetzten zwei Erläuterungen ersatzlos zu streichen.

### ***Art. 13 Referendum, Inkrafttreten und Geltungsdauer***

Die Befristung des Covid-19-Gesetzes ist auf maximal ein Jahr, also bis zum 31. Dezember 2021, zu beschränken.

Für die Berücksichtigung meiner Stellungnahme danke ich Ihnen im voraus bestens.

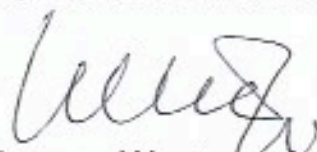
Beilagen:

<https://www.youtube.com/watch?v=Juugv0T7inc&feature=youtu.be&fbclid=IwAR214vam0vb0z-FufBzoET9TNIE5OGkyVLJuSmLwJDB0ROBZPsIVUCAMLPSQ>

<https://www.veteranstopday.com/2020/07/08/tuesday-420-pm-vienna-america-is-given-a-covid-cure-will-it-be-withheld/>

Schreiben in PDF und Word als Mail Beilagen

Mit freundlichen Grüßen



R. Thomas Westermeyer



**AKUPUNKTCHUR**

Praxis für chinesische Medizin  
AKUPUNKTCHUR  
Quaderstrasse 18  
7000 Chur

081 250 00 22  
wiget@akupunktChur.ch

www.akupunktChur.ch

Bundesrat  
3000 Bern

Chur, 09.07.20

### **Vernehmlassung zum Covid-19 Gesetz**

Sehr geehrte Bundesrätinnen, sehr geehrte Bundesräte, sehr geehrtes Kriesenkomitee

Wir sind Spezialisten für epidemische Erkrankungen im Fachbereich der Traditionellen Chinesischen Medizin (TCM). Täglich arbeiteten wir mit Patienten, welche Grippesymptome und Erkältungen aufwiesen.

Die aktuellen Zahlen der Covid19-Erkrankungen in der Schweiz rechtfertigen die angeordneten Massnahmen unseres Erachtens nicht, da diese in keinem Verhältnis zur Situation stehen. Die ganze Schweizer Bevölkerung wird durch die ausserordentliche Lage bevormundet, nur um einige wenige Patienten zu retten, welche bereits an Vorerkrankungen leiden. Zudem werden nicht die Patienten gezählt die AN Corona, sondern die MIT Corona gestorben sind.

Der neue produzierte Impfstoff wird auf der Basis eines mRNA-Prinzips funktionieren. Diese mRNA gelangt in die körpereigenen Zellen und produziert mit Hilfe einer Genmutation Antikörper. Was wir bisher nur aus Science Fiction-Filmen kennen wird plötzlich Realität. Für diese Impfstoffe gibt es weder Langzeit- noch Mittelfristige in vivo-Studien, die die Sicherheit des Verabreichten garantieren können. Von psychischen Langzeitnebenwirkungen ganz zu schweigen. Sollte eine Zwangsimpfung im Gesetz verankert werden, verstossen Sie ganz klar gegen die Genfer Konvention der körperlichen und geistigen Unversehrtheit.

Heute stehen uns viele Möglichkeiten offen um an sachliche, möglichst unabhängige Informationen zu kommen. Das Handeln des Bundesrates gibt eine dieser Richtungen vor. Es gibt jedoch viele andere Erkenntnisse aus renommierten Instituten, die nicht Ihre Meinung vertreten. Das Menschenrechte der Meinungsfreiheit, sich selber zu informieren und selber entscheiden zu können, welcher Meinung am ehesten zu trauen ist, soll weiterhin ein Privileg unserer Demokratie bleiben. Mit der des Covid-19 Gesetzes unterbinden dieses Recht. Ich bitte Sie zu überdenken, ob diese diktatorischen Massnahmen gerechtfertigt sind. In unseren Augen sind sie das auf keinen Fall.

Ihre Informationen zur Bekämpfung der Covid-Krise beziehen Sie von der Pharmaindustrie, der WHO (welche zum grössten Teil von Privatpersonen und der Pharmaindustrie gesponsert wird) und Forschungsstätten und Unternehmen (welche ebenfalls einen Grossteil ihrer verfügbaren Beträge von der Pharmaindustrie erhalten). Dieses Lobbying beruht darauf, einen möglichst grossen Gewinn für diese Unternehmen aus der jetzigen Situation zu beziehen. Diese Handlungen lassen sich nicht mit unserer Demokratie vereinbaren. Wirtschaftsunternehmen haben in der Schweiz mittlerweile die Macht, Gesetze grundlegend zu beeinflussen und zu gestalten.

### **Aus diesen Gründen beantworten wir die Vernehmlassung wie folgt:**

- **Wir lehnen ab, dass gemäss Erläuterung von Art 2, Impfungen als obligatorisch erklärt werden können.**
- **Wir fordern eine Begründung der Notwendigkeit des Gesetzes. Das kann durch definierte Messkriterien (Ziel) geschehen, welche im Dialog mit verschiedenen Interessengruppen und auch mit kritischen unabhängigen Fachpersonen entwickelt werden.**
- **Wir fordern eine Verlängerung der Vernehmlassungsfrist aufgrund der Brisanz des Gesetzes.**

Wir appellieren an einen gesunden Menschenverstand, an unabhängige Forschung und an die freie Demokratie zum Wohle des grössten Teils der Schweizer Bevölkerung.

Freundliche Grüsse

Silvia Oechslin  
TCM-Therapeutin

Claudio Wiget  
TCM-Therapeut

Daniela Scheuber  
Schürbachstr. 11  
8134 Adliswil

Bundeskanzlei BK  
Walter Thurnherr  
[recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch)

Adliswil, 9.7.2020

**Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen und Verordnungen des Bundesrats zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie: Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Thurnherr, sehr geehrte Damen und Herren

Ich danke Ihnen für die Möglichkeit, zum Entwurf des Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen und Verordnungen des Bundesrats zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Corona-Gesetz) Stellung nehmen zu können.

Ich danke Ihnen allen für Ihr Engagement im Zusammenhang mit Corona und das rasche Handeln, das am Anfang wichtig war. Es ist sicher nicht einfach, die richtigen Massnahmen zu treffen – unter Zeitdruck, ohne genaue Kenntnisse über die gesundheitlichen Auswirkungen von Covid-19 und im Spannungsfeld, die Bevölkerung zu schützen ohne dabei unverhältnismässige Massnahmen zu ergreifen, sowie unter internationalem Druck anderer Länder und deren Massnahmen. Im Nachhinein ist man immer schlauer – aber spätestens seit April 2020 hätte der Bundesrat die Situation kritisch hinterfragen müssen.

Im Folgenden unterbreite ich Ihnen meine Änderungsanträge:

**1. Artikel 1 Gegenstand und Grundsatz**

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

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

Antrag:

Ich beantrage, dass der Bundesrat die Gefährlichkeit von Covid-19, auf welcher das gesamte Corona-Gesetz basiert, sauber abklärt, indem er transparente Zahlen und Statistiken erstellt und sich dabei von einem interdisziplinär zusammengesetzten, unabhängigen Gremium mit unterschiedlichen Sichtweisen und Meinungen beraten lässt. Ich beantrage zudem, dass der Bundesrat erst dann anhand der objektiven Fakten überprüft, ob es ein Corona-Gesetz braucht und die Massnahmen verhältnismässig sind, um die Bevölkerung zu schützen – und bis dahin das Corona-Gesetz zurückzieht oder auf spätestens Ende 2020 befristet und zwar ohne Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i.

Begründung:<sup>1</sup>

- Alle bisher getroffenen Massnahmen basieren auf einem Test, der sehr unsicher ist.
- Je mehr Tests durchgeführt werden, desto mehr Infizierte bzw. auch falsch-positiv Getestete werden gefunden. Die tatsächliche Zahl der Infizierten in der gesamten

---

<sup>1</sup> Begründung zu Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i siehe unter Punkt 2



Bevölkerung liegt aber höher. Wenn man zur Berechnung der Sterberate die Zahl der Verstorbenen durch die Zahl der Infizierten teilt, führt das automatisch zu einer Überschätzung der Todesrate. Zusätzlich dazu erhielten alle Verstorbenen, die positiv getestet waren, Corona als Todesursache, auch wenn sie an Krebs oder anderen Erkrankungen litten. Das führte zu einer Verfälschung und somit massiven Überschätzung der Covid-19-Sterberate.

- Die Infektionszahlen wurden in allen Darstellungen immer kumuliert aufgeführt. In Wahrheit fand aber kein exponentieller Anstieg der Kurve statt, wenn man den Anteil Infizierter in Relation zur jeweiligen Testmenge darstellt und die Genesenen in der Statistik als solche darstellt.
- Es wurde keine Unterscheidung von Infizierten und Erkrankten gemacht.

Auf der Basis solcher unwissenschaftlichen, intransparenten, manipulativen Grundlagen wurden der Lockdown und alle Corona-Massnahmen ausgerufen. Wie eine ETH-Studie zeigt, waren zu diesem Zeitpunkt bereits der R-Wert unter 1 und die Fallzahlen abgeflacht.<sup>2</sup> Zudem gibt es verteilt über die ganze Welt hochrangige Expertinnen und Experten, die anderer Meinung sind, was die Gefährlichkeit und die von den Regierungen daraus abgeleiteten Massnahmen betrifft.<sup>3</sup> Leider fanden solche ExpertInnen-Meinungen kaum Beachtung in den Mainstream-Medien, wodurch ein verzerrtes, einheitliches öffentliches Bild der Situation entstand und ein kontroverser gesellschaftlicher Diskurs unterbunden wurde.

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

[...] <sup>3</sup> Er kann zur Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Heilmitteln und Schutzausrüstungen:

[...] <sup>i</sup> Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel vorsehen; [...]

### Antrag:

Ich beantrage, den Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i «<sup>i</sup> Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel vorsehen;» zu streichen.

### Begründung:

Mit diesem Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i kann der Bundesrat Impfungen für obligatorisch erklären. Es wird weder in den Erläuterungen noch im Gesetz selbst eine Einschränkung in Bezug auf besonders vulnerable Bevölkerungsgruppen vorgenommen – wobei mir auch das fragwürdig erscheinen würde. Damit schafft sich der Bundesrat die gesetzliche Grundlage für einen indirekten Impfpflicht. Grundsätzlich erachte ich uns Menschen als selbstverantwortliche Individuen. Jene, die aus gesundheitlichen Gründen das Gefühl haben zu müssen oder aus Solidarität wollen, können sich impfen lassen, falls ein Impfstoff vorliegt. Es gibt keinen Grund, weshalb sich alle anderen obligatorisch impfen lassen müssten. Es sei denn, es geht gar nicht um Corona sondern um Grösseres.<sup>4</sup> Falls dies so wäre, ist es völlig undemokratisch, über eine Impfung verbunden mit einer Angstkampagne allen Menschen irgendeinen Marker für ID2020 zu setzen, ohne darüber den gesellschaftlichen Diskurs in unserem (noch) demokratischen Land geführt zu haben. Zudem ist bekannt, dass Impfungen (unabsichtlich und in diesem Fall aufgrund nicht ausreichender Erprobung) Krankheiten auslösen können.<sup>5</sup> Insbesondere problematisch ist, dass von den 12 Covid-19-Impfstoffen, die derzeit in klinischer Prüfung sind, vier rekombinierte RNA und drei DNA enthalten, die

---

<sup>2</sup> <https://smw.ch/article/doi/smw.2020.20271>

<sup>3</sup> <https://www.nichtohneuns.de/virus/>

<sup>4</sup> Zum Beispiel <https://id2020.org/>

<sup>5</sup> <https://childrenshealthdefense.org/>

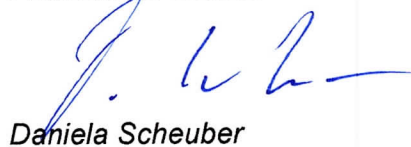
das menschliche Erbgut verändern können.<sup>6</sup> Da erstmals solche Impfverfahren angewendet werden und aufgrund der fehlenden Langzeiterfahrungen damit, ist das ein (unkontrollierbares) Experiment mit der Menschheit.

Grundsätzlich haben wir alle ein Immunsystem, auf das wir auch vertrauen dürfen – und das wir während einer Grippe-Epidemie bewusst stärken können. Leider ist das bei all den im Gesetz vorgeschlagenen Massnahmen kein Thema (z.B. steht nicht im Gesetz «der Bundesrat ordnet an, dass sich alle gesund ernähren und dabei genügend Vitamine zu sich nehmen und sich ausreichend an der frischen Luft bewegen» oder «der Bundesrat trägt Sorge, dass grundsätzlich keine ungesunden Lebensmittel (Zucker, Konservierungsstoffe, etc.) in den Verkauf mehr gelangen»<sup>7</sup>).

Zusätzlich gibt es auch alternative Heilmethoden, die alle sehr erfolgreich sind – auch bei Corona, und gut unterstützen können, die Selbstheilungskräfte zu aktivieren – auch präventiv. Leider scheint dies während der gesamten Corona-Zeit bisher nicht von Interesse zu sein und ist auch kein Thema in diesem Gesetz.

Ich danke Ihnen, für die Berücksichtigung meiner Anträge. Für allfällige Rückfragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung ([damaca@gmx.ch](mailto:damaca@gmx.ch)).

Freundliche Grüsse



*Daniela Scheuber*

---

<sup>6</sup> <https://www.wodarg.com/impfen/>

<sup>7</sup> Z.B. analog der Tabakpolitik



19. Juni 2020

---

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

## **Erläuternder Bericht**

---





## Inhaltsverzeichnis

|          |                                                                                                            |           |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Ausgangslage und Grundzüge der Vorlage.....</b>                                                         | <b>3</b>  |
| 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         |
| <b>2</b> | <b>Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln .....</b>                                                       | <b>8</b>  |
| <b>3</b> | <b>Auswirkungen .....</b>                                                                                  | <b>30</b> |
| 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        |
| <b>4</b> | <b>Rechtliche Aspekte.....</b>                                                                             | <b>31</b> |
| 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-19<sup>1</sup> 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-

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

## 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 2020<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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.

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

<sup>3</sup> AB 2020 N 377 und AB 2020 S 177.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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 Gebrauchsgegenständeverordnung (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 formell-gesetzliche 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 Wissenschaft<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

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.

<sup>6</sup> 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 coronavi-rusbedingte 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.

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

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

<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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 2020<sup>11</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> BBl 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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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

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

<sup>13</sup> 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 Ordnungsregelungen 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 Ordnungskompetenzen, 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.<sup>14</sup> 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 Ordnungsermächtigungen 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-Ordnung 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.<sup>15</sup>

#### *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 Ordnungsregelung wieder abschaffen. Er ist demnach gesetzlich nicht verpflichtet, nicht mehr erforderliche Massnahmen länger als nötig aufrechtzuerhalten.<sup>16</sup>

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

Artikel 2 bildet die gesetzliche Grundlage für diejenigen Massnahmen der COVID-19-Ordnung 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:

---

<sup>14</sup> Siehe insbesondere Art. 62 SchKG.

<sup>15</sup> Zur Unterscheidung in sog. Primär- und Sekundärmassnahmen siehe oben Ziff. 1.2.

<sup>16</sup> 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.:
  - Veranstaltungen verbieten oder einschränken;
  - Schulen, andere öffentliche Institutionen und private Unternehmen schliessen oder Vorschriften zum Betrieb verfügen;
  - 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.<sup>17</sup>

#### *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

---

<sup>17</sup> 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. 4f 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<sup>bis</sup> COVID-19-Verordnung 2). Die Armeepothke 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<sup>bis</sup> 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 epidemi bedingte 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 Betreibungswesen zu gewährleisten bzw. zu verbessern, wurde am 16. April 2020 die COVID-19-Verordnung Justiz und Verfahrensrecht<sup>18</sup> 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

<sup>18</sup> 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 Verwaltungssachen<sup>19</sup> 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 2020<sup>20</sup> 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.

<sup>19</sup> 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 Bundesverwaltungsverfahrens- 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]).

<sup>20</sup> 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<sup>bis</sup> 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 epide-  
miebedingt in finanzielle Schwierigkeiten gekommen sind, hat der Bundesrat mit der Verord-  
nung vom 16. April 2020 über insolvenzrechtliche Massnahmen zur Bewältigung der  
Coronakrise (COVID-19-Verordnung Insolvenzrecht, SR 281.242) verschiedene Massnah-  
men getroffen. Diese haben den Unternehmen – im Fokus stehen die KMU – mehr Zeit ver-  
schafft, um ihre Geschäfte zu reorganisieren und Sanierungsmassnahmen umzusetzen. Ne-  
ben den direkten Unterstützungsmassnahmen durch den Bund (Kurzarbeit, Covid-Erwerbser-  
satz, Covid-Überbrückungsdarlehen usw.) sowie Erleichterungen im Hinblick auf die gesell-  
schaftsrechtlichen Anzeigepflichten bei drohender Überschuldung wurde notrechtlich das gel-  
tende Nachlassverfahren gemäss dem Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetrei-  
bung 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 dro-  
henden Konkurs zu schützen, die allein aufgrund der Coronakrise in Liquiditätsengpässe ge-  
raten 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 Mona-  
ten, 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 insolvenzrechtli-  
chen 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 Massenkursen und zur Stabilisierung der Schweizer Wirtschaft und Ge-  
sellschaft (weiterhin) erforderlich sind. Allenfalls sind zu diesem Zweck auch nur bestimmte  
insolvenzrechtliche Massnahmen zu verlängern und punktuelle Ersatzmassnahmen im Nach-  
lass- 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.<sup>21</sup>

## 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 Grossveranstaltun-  
gen abgesagt werden. Seit dem 17. März 2020 durften gar keine Veranstaltungen mehr statt-  
finden. Die meisten Kulturunternehmen (z. B. Festivals, Theater, Konzertveranstalter und Mu-  
seen) 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 Verord-  
nung wurde auf zwei Monate befristet. Sie soll dazu beitragen, eine nachhaltige Schädigung

<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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).

---

<sup>22</sup> 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 Erwerbsersatz 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.<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup> 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

<sup>23</sup> 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.

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

<sup>25</sup> Mit der Änderung wurde erstens auf die Einreichung des Nachweises von Arbeitsbemühungen und die telefonische Durchführung des ersten Beratungs- und Kontrollgesprächs 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<sup>bis</sup> 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<sup>bis</sup> 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.<sup>26</sup> Eine Verlängerung – die BV spricht von Erneuerung – ist an sich möglich.<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Dazu *Tschannen*, a.a.O., Rz. 22.

<sup>28</sup> 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).

Chancellerie fédérale  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne  
[recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch)

Pierre Multone  
Avenue du Moleson 12  
1700 Fribourg  
[pierre.multone@gmail.com](mailto:pierre.multone@gmail.com)

## Procédure de consultation : loi COVID-19 Prise de position personnelle

Fribourg, le 9 juillet 2020

À la suite des mesures d'urgence qui furent prises face à l'inconnu du virus SARS-CoV-2, cause de la maladie COVID-19, le Conseil fédéral propose une loi qui lui permette d'opérer de manière similaire au-delà du délai qui restreint l'application du droit de nécessité.

Citoyen suisse, je me permets de vous indiquer ma position à ce sujet :

**Considérant qu'il s'agit d'un projet entérinant dans le droit usuel des mesures restrictives des droits fondamentaux, je demande la  
non-entrée en matière  
sur ce projet de loi qui est contraire à l'ordre institutionnel et qui est inutile.**

Développement :

- Bien que la raison d'être de cette loi est présentée comme une nécessité de donner un cadre juridique stable pour continuer à juguler l'épidémie, elle n'a pas de réelle justification, ni d'ordre public, ni de gestion de risques particuliers.
- Les droits fondamentaux de la personne et de l'exercice d'activités économiques n'ont pas à être restreints préventivement en donnant au Conseil fédéral l'autorité de le faire en tout temps, même si cela est limité à une maladie et jusqu'à une date butoir (31.12.2022) qui pourra sans autre être prorogée par le Parlement.
- Le virus en question est en circulation comme bien d'autres, il n'y a pas de justification à légiférer sur celui-ci et les pathologies dont il est la cause, plutôt que sur d'autres virus.
- Si des mesures d'urgence devaient à nouveau être prises, les dispositions du droit de nécessité le permettent.

- La mortalité constatée jusqu'ici, causée par le COVID-19 ou l'accompagnant, s'est certes avérée significative mais avec un impact limité au raccourcissement de l'espérance de vie de quelques semaines selon les classes d'âge concernées. Il est difficile de comprendre en quoi cela justifie une loi spéciale à son sujet.

- Rien dans le projet de loi ne définit les règles d'engagement de mesures épidémiologiques ; le risque qu'il est prétendu juguler n'est ni spécifié ni évalué.

- Rien dans la loi ne prévoit l'arbitrage entre la prise de mesures épidémiologiques contraignantes et les besoins essentiels des personnes pour leur bien-être psychique, social et économique. Aucun critère n'est indiqué ni même aucune exigence n'est donnée qu'une analyse d'impact soit faite dans ce sens.

Comme bien d'autres personnes dans ce pays, je n'ai aucun goût à ne vivre que dans le but de survivre et n'ai pas de mandat à donner à un gouvernement de m'obliger à me protéger de ce virus plus que d'une autre maladie infectieuse.

C'est pourquoi, acceptant de me plier à des mesures d'urgences lorsqu'elles s'imposent, je refuse que de telles mesures soient entérinées dans le droit usuel.

A handwritten signature in black ink, reading 'Pierre Multone'. The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke at the end.

Pierre Multone

**Markus Saurer**  
Wiesenstrasse 4  
3612 Steffisburg  
Tél. +41 79 308 76 48  
[markus.saurer@industrieeconomie.ch](mailto:markus.saurer@industrieeconomie.ch)

Chancellerie fédérale  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne  
[recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch)

Steffisburg, 9. Juli 2020

## Procédure de consultation : loi COVID-19 Prise de position personnelle

Sehr geehrte Damen und Herren

À la suite des mesures d'urgence qui furent prises face à l'inconnu du virus SARS-CoV-2, cause de la maladie COVID-19, le Conseil fédéral propose une loi qui lui permette d'opérer de manière similaire au-delà du délai qui restreint l'application du droit de nécessité.

Citoyen suisse, je me permets de vous indiquer ma position à ce sujet :

**Considérant qu'il s'agit d'un projet entérinant dans le droit usuel des mesures restrictives des droits fondamentaux, je demande la non-entrée en matière sur ce projet de loi qui est contraire à l'ordre institutionnel et qui est inutile.**

Développement :

- Bien que la raison d'être de cette loi est présentée comme une nécessité de donner un cadre juridique stable pour continuer à juguler l'épidémie, elle n'a pas de réelle justification, ni d'ordre publique, ni de gestion de risques particuliers.
- Les droits fondamentaux de la personne et de l'exercice d'activités économiques n'ont pas à être restreints préventivement en donnant au Conseil fédéral l'autorité de le faire en tout temps, même si cela est limité à une maladie et jusqu'à une date butoir (31.12. 2022) qui pourra sans autre être prorogée par le Parlement.



- Le virus en question est en circulation comme bien d'autres, il n'y a pas de justification à légiférer sur celui-ci et les pathologies dont il est la cause, plutôt que sur d'autres virus.
- Si des mesures d'urgence devaient à nouveau être prises, les dispositions du droit de nécessité le permettent.
- La mortalité constatée jusqu'ici, causée par le COVID-19 ou l'accompagnant, s'est certes avérée significative mais avec un impact limité au raccourcissement de l'espérance de vie de quelques semaines selon les classes d'âge concernées. Il est difficile de comprendre en quoi cela justifie une loi spéciale à son sujet.
- Rien dans le projet de loi ne définit les règles d'engagement de mesures épidémiologiques ; le risque qu'il est prétendu juguler n'est ni spécifié ni évalué.
- Rien dans la loi ne prévoit l'arbitrage entre la prise de mesures épidémiologiques contraignantes et les besoins essentiels des personnes pour leur bien-être psychique, social et économique. Aucun critère n'est indiqué ni même aucune exigence n'est donnée qu'une analyse d'impact soit faite dans ce sens.

Comme bien d'autres personnes dans ce pays, je n'ai aucun goût à ne vivre que dans le but de survivre et n'ai pas de mandat à donner à un gouvernement de m'obliger à me protéger de ce virus plus que d'une autre maladie infectieuse. C'est pourquoi, acceptant de me plier à des mesures d'urgences lorsqu'elles s'imposent, je refuse que de telles mesures soient entérinées dans le droit usuel.

Mit freundlichen Grüßen  
Markus Saurer

Michel de Rougemont  
Widhagweg 10  
4303 Kaiseraugst  
Tél. +41 61 813 9175  
[michel.de.rougemont@mr-int.ch](mailto:michel.de.rougemont@mr-int.ch)

Chancellerie fédérale  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne  
[recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch)

Kaiseraugst, le 9 juillet 2020

## Procédure de consultation : loi COVID-19

### Prise de position personnelle

À la suite des mesures d'urgence qui furent prises face à l'inconnu du virus SARS-CoV-2, cause de la maladie COVID-19, le Conseil fédéral propose une loi qui lui permette d'opérer de manière similaire au-delà du délai qui restreint l'application du droit de nécessité.

Citoyen suisse, je me permets de vous indiquer ma position à ce sujet :

**Considérant qu'il s'agit d'un projet entérinant dans le droit usuel des mesures restrictives des droits fondamentaux, je demande la non-entrée en matière sur ce projet de loi qui est contraire à l'ordre institutionnel et qui est inutile.**

Développement :

- Bien que la raison d'être de cette loi est présentée comme une nécessité de donner un cadre juridique stable pour continuer à juguler l'épidémie, elle n'a pas de réelle justification, ni d'ordre publique, ni de gestion de risques particuliers.
- Les droits fondamentaux de la personne et de l'exercice d'activités économiques n'ont pas à être restreints préventivement en donnant au Conseil fédéral l'autorité de le faire en tout temps, même si cela est limité à une maladie et jusqu'à une date butoir (31.12. 2022) qui pourra sans autre être prorogée par le Parlement.
- Le virus en question est en circulation comme bien d'autres, il n'y a pas de justification à légiférer sur celui-ci et les pathologies dont il est la cause, plutôt que sur d'autres virus.
- Si des mesures d'urgence devaient à nouveau être prises, les dispositions du droit de nécessité le permettent.
- La mortalité constatée jusqu'ici, causée par le COVID-19 ou l'accompagnant, s'est certes avérée significative mais avec un impact limité au raccourcissement de l'espérance de vie de quelques semaines selon les classes d'âge concernées. Il est difficile de comprendre en quoi cela justifie une loi spéciale à son sujet.
- Rien dans le projet de loi ne définit les règles d'engagement de mesures épidémiologiques ; le risque qu'il est prétendu juguler n'est ni spécifié ni évalué.

- Rien dans la loi ne prévoit l'arbitrage entre la prise de mesures épidémiologiques contraignantes et les besoins essentiels des personnes pour leur bien-être psychique, social et économique. Aucun critère n'est indiqué ni même aucune exigence n'est donnée qu'une analyse d'impact soit faite dans ce sens.

Comme bien d'autres personnes dans ce pays, je n'ai aucun goût à ne vivre que dans le but de survivre et n'ai pas de mandat à donner à un gouvernement de m'obliger à me protéger de ce virus plus que d'une autre maladie infectieuse. C'est pourquoi, acceptant de me plier à des mesures d'urgences lorsqu'elles s'imposent, je refuse que de telles mesures soient entérinées dans le droit usuel.

---

Michel de Rougemont

Einschreiben  
Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

---

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1<sup>7</sup> ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

---

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)



(Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

---

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>11</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

<sup>12</sup> <https://jcbblemai.github.io>



Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches

---

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

---

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>



Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben»,

---

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

---

<sup>19</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>20</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>



Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum) Teufen, 9.7.2020

(Name und Unterschrift) Britta Jacobs



---

<sup>21</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Frau  
Bettina Diggelmann  
Waldheimstrasse 5a  
3604 Thun

Einschreiben  
Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

---

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>



Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup> Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund. Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22

---

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

---

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>11</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

<sup>12</sup> <https://jcbblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

---

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

---

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

---

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>



keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

## **Fazit**

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

---

<sup>19</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>20</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Thun, 09.07.2020

Bettina Diggelmann

---

<sup>21</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Eduard Hatt  
Im Rossweidli 66  
8055 Zürich

Als Schweizer Bürger mache ich von meinem Recht Gebrauch und schreibe diese

**Vernehmlassungsantwort zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für die Verordnung des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz):**

Das Covid-19-Gesetz ist abzulehnen.

**Begründung:**

Der Bundesrat hat im letzten halben Jahr mit einer Art Notrecht gehandelt und muss jetzt nach 6 Monaten Rechenschaft ablegen. Das macht er indem er die Geschichte seiner Entscheide aufzählt. In keiner Art und Weise geht er darauf ein, weshalb er so und nicht anders entschieden hat, was die Alternativen gewesen wären, ob seine damaligen Argumentationen stichhaltig waren und ob sich Aufwand und Ertrag einigermaßen im Rahmen bewegen. Dabei ginge es doch um Gesundheit, um zerstörte Existenzen und um unglaublich viel Geld.

Die interessanten Fragen, um zu begründen, weshalb er dieses besondere Notrecht um zwei Jahre verlängern und den Souverän quasi umgehen möchte und zusätzlich noch die Fristen für eine Mitsprache ungewöhnlich verkürzt, werden also nicht beantwortet. Das alles macht den Eindruck, dass der Bundesrat die üblichen rechtsstaatlichen Verfahren unterdessen lästig findet und sich bereits an die neuen Kompetenzen gewöhnt hat.

Dabei könnte er sich auf interessantes Zahlenmaterial aus einem seiner Bundesämter (BAG) stützen und erklären, weshalb die aktuellen Zahlen der Hospitalisationen und Todesfälle das Verlängern des Notrechts rechtfertigen. Oder er könnte Vergleiche anstellen mit Ländern, die keinen Lockdown verfügt haben und erklären, weshalb unser Aufwand doch gerechtfertigt war. Oder er könnte erklären, weshalb seine Entscheidungen ein sicheres Fundament haben, obwohl bekannt ist, dass viele Ergebnisse der PCR-Tests falsch sind (die sind ja noch nicht einmal von der WHO validiert). Oder ..., oder ..., oder ..., - macht er aber nicht. Deshalb ist die Absicht, mit dem vorgestellten Bundesgesetz diese Art von Notrecht zu verlängern komplett unbegründet.

Schon nach dem zweiten Weltkrieg musste der Bundesrat jahrelang dazu gedrängt werden, seine notrechtlichen Vollmachten zurückzugeben. Dieses Trauerspiel braucht keine Wiederholung.

**Das Covid-19-Gesetz ist abzulehnen und die Härtefälle, die aus dem Handeln des Bundesrates im letzten halben Jahr entstanden sind, müssen separat und grosszügig gelöst werden.**

Lydia Ehinger  
Walther-Hauser-Strasse 6a  
8820 Wädenswil

Als Schweizer Bürger mache ich von meinem Recht Gebrauch und schreibe diese

**Vernehmlassungsantwort zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für die Verordnung des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz):**

Das Covid-19-Gesetz ist abzulehnen.

**Begründung:**

Der Bundesrat hat im letzten halben Jahr mit einer Art Notrecht gehandelt und muss jetzt nach 6 Monaten Rechenschaft ablegen. Das macht er indem er die Geschichte seiner Entscheide aufzählt. In keiner Art und Weise geht er darauf ein, weshalb er so und nicht anders entschieden hat, was die Alternativen gewesen wären, ob seine damaligen Argumentationen stichhaltig waren und ob sich Aufwand und Ertrag einigermaßen im Rahmen bewegen. Dabei ginge es doch um Gesundheit, um zerstörte Existenzen und um unglaublich viel Geld.

Die interessanten Fragen, um zu begründen, weshalb er dieses besondere Notrecht um zwei Jahre verlängern und den Souverän quasi umgehen möchte und zusätzlich noch die Fristen für eine Mitsprache ungewöhnlich verkürzt, werden also nicht beantwortet. Das alles macht den Eindruck, dass der Bundesrat die üblichen rechtsstaatlichen Verfahren unterdessen lästig findet und sich bereits an die neuen Kompetenzen gewöhnt hat.

Dabei könnte er sich auf interessantes Zahlenmaterial aus einem seiner Bundesämter (BAG) stützen und erklären, weshalb die aktuellen Zahlen der Hospitalisationen und Todesfälle das Verlängern des Notrechts rechtfertigen. Oder er könnte Vergleiche anstellen mit Ländern, die keinen Lockdown verfügt haben und erklären, weshalb unser Aufwand doch gerechtfertigt war. Oder er könnte erklären, weshalb seine Entscheidungen ein sicheres Fundament haben, obwohl bekannt ist, dass viele Ergebnisse der PCR-Tests falsch sind (die sind ja noch nicht einmal von der WHO validiert). Oder ..., oder ..., oder ..., - macht er aber nicht. Deshalb ist die Absicht, mit dem vorgestellten Bundesgesetz diese Art von Notrecht zu verlängern komplett unbegründet.

Schon nach dem zweiten Weltkrieg musste der Bundesrat jahrelang dazu gedrängt werden, seine notrechtlichen Vollmachten zurückzugeben. Dieses Trauerspiel braucht keine Wiederholung.

**Das Covid-19-Gesetz ist abzulehnen und die Härtefälle, die aus dem Handeln des Bundesrates im letzten halben Jahr entstanden sind, müssen separat und grosszügig gelöst werden.**

Mit bestem Dank für Ihre Aufmerksamkeit und freundlichen Grüssen

Lydia Ehinger

Daniel Fahm  
Amthausgasse 15  
3235 Erlach

09.07.20

An die  
Bundeskanzlei [recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch)

Betreff: Vernehmlassung Covid-19-Gesetz

Die Gesetzesvorlagen sind meines Erachtens überflüssig.  
Die Vorlage bezieht sich ausdrücklich auf Covid-19, die Statistiken zeigen aber ein klares Abflauen, wie bei Grippe-Epidemien üblich.  
Wozu sollen diese Gesetze denn noch dienen?

Wenn schon Gesetze erlassen werden sollen, wäre gerade in diesem Fall ein transparentes Vorgehen wünschenswert: eine Analyse der vorhandenen Daten und der möglichen Folgen von Massnahmen.

Besonders beim Impfzwang scheint mir das dringend geboten. Wollen wir Zwangsimpfungen mit unvollständig geprüften Stoffen, entwickelt von Konzernen, die nur der Gewinnmaximierung verpflichtet sind, einfach so hinnehmen?

Da dabei auch über gen-manipulative Impfungen nachgedacht wird, potenzieren sich die Möglichkeiten unabsehbarer Folgen. Und es wird der Polarisierung der Gesellschaft Vorschub leisten.

Gerade hier sollten die Meinungen möglichst breitgefächert und disziplinübergreifend öffentlich diskutiert werden können.

In den vergangenen Wochen war davon nicht viel zu sehen.

Die öffentlichen Medien haben einseitig und verwirrend berichtet, viele Zahlen, keine Zusammenhänge. Von Gesetzen und Impfzwang habe ich nichts gehört.

Die offensichtlichen Interessenskonflikte internationaler Institute und Verfechter von Zwangsmassnahmen sind nicht thematisiert, kritische Stimmen ausgeblendet oder diffamiert worden.

Der Verdacht einer globalen Propaganda-Kampagne kann schon keimen.

Als Stimmbürger lässt man da besser Vorsicht walten.

Die Erfahrungen aus der Vergangenheit legen den Schluss nahe, dass der Schaden grösser sein wird als der Nutzen.

Fazit: Unbedingt ablehnen.

D. Fahm

## Stellungnahme Vernehmlassung zu Covid-19-Gesetz

Von: Heidi Hoffmann \_\_\_\_\_ [Name/Organisation]  
\_\_\_\_\_[Zusatz]  
Neuwiesenstrasse 23 \_\_\_\_\_ [Adresse]  
8610 Uster \_\_\_\_\_ [PLZ/Ort]

### EINSCHREIBEN

An die  
Schweizerische Bundeskanzlei  
Bundeshaus West  
3003 Bern

### Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret  
Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli  
Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetz eröffnet. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend kommen wir zum Schluss,

- (1) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;
- (2) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (3) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

### Wir empfehlen daher der Bundesversammlung

- (I) auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;
- (II) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage:  
das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;
- (III) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes:  
eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.



## **Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:**

### **1.) Zu Schlussfolgerung 1**

#### **Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV**

Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV. Eine Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV würde voraussetzen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen (Tschannen in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3. Auflage 2014). Im Zusammenhang mit COVID-19 bedeutet dies: Der Bundesrat hätte *nachzuweisen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich erklärt.*

Diesen Nachweis hat der Bundesrat nicht erbracht. Er hat nicht einmal den Versuch unternommen, ihn zu erbringen. Er ist in dieser Hinsicht in keiner Art und Weise tätig geworden.

Damit missachtet er die Beweispflicht, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebotenen Beweispflichten während der Corona-Krise noch niemals, also seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnahmen nicht nachgekommen ist. Die verfassungswidrigen Grundrechtsbeschneidungen (Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Familienfreiheit, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit u.a.m) dauern nun schon mehrere Monate an, ohne dass die Exekutive auch nur Anstalten macht, ihren Beweislasten nachzukommen. Stattdessen hat sie ausländische Lagebeurteilungen kopf- und kritiklos übernommen und ausländische Massnahmen ungeprüft in der Schweiz ebenfalls erlassen und umgesetzt. Damit hat sie schweizerische Souveränität mit Füßen getreten, anstatt dem Auftrag nachzukommen, für den sie gewählt ist: eine eigene, kritische Lagebeurteilung zu erstellen, die verschiedene Seiten der alles andere als einheitlichen wissenschaftlichen Expertise zu Wort kommen lässt (Dr. med. Claus Köhnlein, Prof. Dr. Hendrick Streeck; Prof. Dr. Sucharit Bhakdi, Prof. Dr. Klaus Püschel; Dr. Wolfgang Wodarg, Prof. Dr. John Ioannidis; Prof. Dr. Knut Wittkowski; Prof. Dr. Doron Lancet und viele andere mehr). Auf diese Weise kam es zum Erlass unverhältnismässiger, weil nicht erforderlicher Massnahmen. Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der Bundesverfassung. Es muss demnach vom Parlament unbedingt korrigiert werden, um weitere Verletzungen wesentlicher verfassungsmässiger Grundsätze (Verhältnismässigkeit etc.) wenigstens für die Zukunft auszuschliessen.

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird



aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBIWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]). Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.

**Die stete Berufung auf die Testergebnisse seitens Bundesrat ist deshalb im Fall von COVID-19 irreführend und zur Rechtfertigung besonderer Kompetenzen nicht geeignet.**

Um unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich erkrankte Personen wirksam zu behandeln und um die Verbreitung des grippeähnlichen Phänomens COVID-19 zu hemmen, ist es in keiner Weise erforderlich, dass der Bundesrat besondere Kompetenzen auf der Basis von Art. 7 oder 6 Epidemien-gesetz (Ausserordentliche oder Besondere Lage) beansprucht. Die täglich aufs Neue vom BAG bestätigten tiefen Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen sowie die Erkenntnis, dass COVID-19 für sich allein die öffentliche Gesundheit nicht erheblich bedroht, hätten längst zu einer Beendigung auch der Besonderen Lage (Art. 6 EpG) führen müssen.

Obwohl es evident ist, dass von COVID-19 **keine erhebliche Gefahr** mehr ausgeht für **die öffentliche Gesundheit und für die Spitalinfrastruktur**, hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt triftige und wissenschaftlich überprüfbare Gründe vorgebracht, um die Aufrechterhaltung seiner weitreichenden Kompetenzen im Zusammenhang mit COVID-19 zu rechtfertigen.

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit dieses Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, *welche nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden, wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde. Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.*

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemien-gesetzes (und allenfalls von Art. 185 Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden.

Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

## **2.) Zu Schlussfolgerung 2:**

**Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung)**

Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *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 die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.“(Erläuterungen S. 7)

Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemiengesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“<sup>1</sup>. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter dahinraffte, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest. (Vgl. Roger Köppel, Telegram, [https://t.me/uncut\\_news/12181](https://t.me/uncut_news/12181) )

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemiengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippesaison überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekannten Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des *European Centre for Disease Prevention and Control* aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.

---

1 Im Sinne der Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010, S. 363.



- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial – in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen einzuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemiengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemiengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute. Obduktionen wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

**Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19 bezweckt, keine Notwendigkeit.** Mit dem geltenden Epidemiengesetz steht dem Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

### 3.) Zu Schlussfolgerung 3

**Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesondere das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen**

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst werden.

**Zu streichende Teile:** Folgende Artikel und Absätze schätzen wir aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- **Art. 2 Abs. 3 lit. g** betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:  
Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).



- **Art. 2 Abs. 3 lit. h** betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:

Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.

Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.

Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.

Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.

- **Art. 2 Abs. 3 lit. i** betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:

Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein **Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit** zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. j** betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.



- **Art. 2 Abs. 6** betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

- **Art. 8** betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhdi, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von **Art. 258 StGB** (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. **Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art.8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.**

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem **Qualitätsmonitoring** gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- **Art. 11** betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blossе Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.



**Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung:**

**Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem und für unsere Wirtschaft unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum empfehlen wir das ersatzlose Streichen von Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs.**

Eingereicht von

~~der Vereinigung:~~

Heidi Hoffmann

Ort:

8610 Uster

Datum:

9. Juli 2020

Unterschrift(en):

H Hoffmann

[zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift]

[zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift]

[zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift]

[zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift]

[zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift]

[zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift]

## **Stellungnahme Vernehmlassung zu Covid-19-Gesetz**

Von: Martin Wäckerlin  
Landquartstrasse 72  
9320 Arbon

### **EINSCHREIBEN**

An die  
Schweizerische Bundeskanzlei  
Bundeshaus West  
3003 Bern

### **Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz**

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret  
Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli  
Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetz eröffnet. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend kommen wir zum Schluss,

- (1) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;
- (2) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (3) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

### **Wir empfehlen daher der Bundesversammlung**

- (I) auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;
- (II) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage:  
**das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;**
- (III) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes:  
**eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.**

## **Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:**

### **1.) Zu Schlussfolgerung 1**

#### **Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV**

Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV. Eine Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV würde voraussetzen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen (Tschannen in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3. Auflage 2014). Im Zusammenhang mit COVID-19 bedeutet dies: Der Bundesrat hätte *nachzuweisen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich erklärt.*

Diesen Nachweis hat der Bundesrat nicht erbracht. Er hat nicht einmal den Versuch unternommen, ihn zu erbringen. Er ist in dieser Hinsicht in keiner Art und Weise tätig geworden.

Damit missachtet er die Beweispflicht, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebotenen Beweispflichten während der Corona-Krise noch niemals, also seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnahmen nicht nachgekommen ist. Die verfassungswidrigen Grundrechtsbeschneidungen (Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Familienfreiheit, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit u.a.m.) dauern nun schon mehrere Monate an, ohne dass die Exekutive auch nur Anstalten macht, ihren Beweislasten nachzukommen. Stattdessen hat sie ausländische Lagebeurteilungen kopf- und kritiklos übernommen und ausländische Massnahmen ungeprüft in der Schweiz ebenfalls erlassen und umgesetzt. Damit hat sie schweizerische Souveränität mit Füßen getreten, anstatt dem Auftrag nachzukommen, für den sie gewählt ist: eine eigene, kritische Lagebeurteilung zu erstellen, die verschiedene Seiten der alles andere als einheitlichen wissenschaftlichen Expertise zu Wort kommen lässt (Dr. med. Claus Köhnlein, Prof. Dr. Hendrick Streeck; Prof. Dr. Sucharit Bhakdi, Prof. Dr. Klaus Püschel; Dr. Wolfgang Wodarg, Prof. Dr. John Ioannidis; Prof. Dr. Knut Wittkowski; Prof. Dr. Doron Lancet und viele andere mehr). Auf diese Weise kam es zum Erlass unverhältnismässiger, weil nicht erforderlicher Massnahmen. Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der Bundesverfassung. Es muss demnach vom Parlament unbedingt korrigiert werden, um weitere Verletzungen wesentlicher verfassungsmässiger Grundsätze (Verhältnismässigkeit etc.) wenigstens für die Zukunft auszuschliessen.

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird aber

verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBIWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]). Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.

**Die stete Berufung auf die Testergebnisse seitens Bundesrat ist deshalb im Fall von COVID-19 irreführend und zur Rechtfertigung besonderer Kompetenzen nicht geeignet.**

Um unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich erkrankte Personen wirksam zu behandeln und um die Verbreitung des grippeähnlichen Phänomens COVID-19 zu hemmen, ist es in keiner Weise erforderlich, dass der Bundesrat besondere Kompetenzen auf der Basis von Art. 7 oder 6 Epidemiengesetz (Ausserordentliche oder Besondere Lage) beansprucht. Die täglich aufs Neue vom BAG bestätigten tiefen Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen sowie die Erkenntnis, dass COVID-19 für sich allein die öffentliche Gesundheit nicht erheblich bedroht, hätten längst zu einer Beendigung auch der Besonderen Lage (Art. 6 EpG) führen müssen.

Obwohl es evident ist, dass von COVID-19 **keine erhebliche Gefahr** mehr ausgeht für **die öffentliche Gesundheit und für die Spitalinfrastruktur**, hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt triftige und wissenschaftlich überprüfbare Gründe vorgebracht, um die Aufrechterhaltung seiner weitreichenden Kompetenzen im Zusammenhang mit COVID-19 zu rechtfertigen.

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit dieses Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, *welche nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden, wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde. Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.*

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemiengesetzes (und allenfalls von Art. 185 Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden.

Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

## **2.) Zu Schlussfolgerung 2:**

**Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung)**

Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *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*



*die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.“(Erläuterungen S. 7)*

Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemiengesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“<sup>1</sup>. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter dahinraffte, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest. (Vgl. Roger Köppel, Telegram, [https://t.me/uncut\\_news/12181](https://t.me/uncut_news/12181) )

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemiengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippesaison überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekannten Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des *European Centre for Disease Prevention and Control* aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.

---

1 Im Sinne der Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010, S. 363.



- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial – in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen einzuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemiengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemiengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute. Obduktionen wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

**Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19-bezweckt, keine Notwendigkeit.** Mit dem geltenden Epidemiengesetz steht dem Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

### 3.) Zu Schlussfolgerung 3

#### **Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesondere das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen**

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst werden.

**Zu streichende Teile:** Folgende Artikel und Absätze schätzen wir aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- **Art. 2 Abs. 3 lit. g** betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:  
Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. h** betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:

Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.

Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.

Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.

Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.

- **Art. 2 Abs. 3 lit. i** betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:

Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein **Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit** zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. j** betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.

- **Art. 2 Abs. 6** betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

- **Art. 8** betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhti, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von **Art. 258 StGB** (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. **Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art.8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.**

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem **Qualitätsmonitoring** gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- **Art. 11** betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blosser Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

**Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung:**

**Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem, für unsere Wirtschaft und allenfalls auch für die betroffenen Menschen unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum bitten wir darum, die Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs ersatzlos zu streichen.**

Eingereicht von:

Martin Wäckerlin

Ort: Arbon

Datum: 9.7.2020

Unterschrift:

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Wäckerlin', with a stylized, flowing script.

Cornelia Suhner  
Seestrasse 39  
CH - 8703 Erlenbach  
Tel. 079 543 93 91

**Einschreiben**  
Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren» teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie» mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung, der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452): «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EPG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

### **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**



Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert. Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report» angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung –

an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann. Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte», in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2 angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen. Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen. Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primär-massnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundär-massnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020 zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes,

den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

*Erlenbach, 9.7.2020*

(Name und Unterschrift)

*Cornelia Suhner*

A handwritten signature in blue ink, reading 'Cornelia Suhner', written in a cursive style.



Von Schweizer Bürgerinnen und  
Bürgern an den  
Bundesrat und an das Parlament  
Mail: [recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch) Juli 2020

Betrifft: Vernehmlassung zur Covid-19-Gesetzesvorlage

Sehr geehrte Damen und Herren,

Mit Ihrem Schreiben vom 19.6.2020 wurde ich in Kenntnis gesetzt über die obengenannte, von Ihnen unterbreitete Gesetzesvorlage. Grundsätzlich befürworte ich den Schutz der Bevölkerung vor gesundheitlichen Bedrohungen.

Schutzmassnahmen müssen verhältnismässig sein. Im Vergleich zu Alkohol- und Tabakkonsum und zu den Grippe 2015 und 2018 ist die "Covid-19"-infektion relativ harmlos. Deshalb sind besondere Massnahmen wie auch die erwähnte Gesetzesvorlage unverhältnismässig und unnötig.  
Die Vorlage ist abzulehnen.

#### Begründung

Die Vorlage bezieht sich auf die sogenannte Epidemie. Retrospektiv ist diese viel weniger gravierend als angekündigt. Sie verläuft geradezu relativ harmlos. Die Erwägung eines Gesetzes mit grossen Einschränkungen der Bevölkerungsrechte muss tatsächliche Fakten und nicht Hypothesen berücksichtigen. In der gegenwärtigen sanitären Lage ist das Erlassen dieses Gesetzes ungerechtfertigt.

Das Prinzip der Verhältnismässigkeit bezieht sich auch auf die therapeutischen Produkte. Die Erleichterung der Zulassungsverfahren erhöht das Risiko unausgereifter Produkte, die schädlich sind, weil das Schaden-Nutzen-Verhältnis nicht genügend erwiesen ist. Angesichts der gegenwärtig relativ geringen Infektionsgefahr ist es unnötig, risiko- und nebenwirkungsreiche Produkte zu vermarkten. In keinem Fall darf das Risiko von Pharmazeutika bzw. von Impfungen jenes der Erkrankung übersteigen. In der Gesetzesvorlage sind deshalb Absätze 2.3. g - j zu streichen.

Alle Belange der Gesundheit gehören zu den grundlegendsten Persönlichkeitsrechten (Art. 10 Bundesverfassung BV), sie unterliegen der Schweigepflicht und dem Datenschutz. Es kann deshalb nicht vom Bundesrat oder einer Behörde ein Behandlungszwang ausgeübt werden. Dieser wäre selbst unter dem Vorbehalt einer allgemeinen Bedrohung nicht verfassungsrechtlich. Das betrifft auch ein Impfbobligatorium. Abgesehen davon gibt es gegenwärtig keine entsprechende Bedrohung. Die Artikel 2.3. c, d, e, und 2.4. b wären deshalb missbräuchlich, verfassungswidrig und müssen gestrichen werden.

Die BV garantiert Wirtschaftsfreiheit (Art. 27). Aus Gründen der Verletzung dieses Grundrechtes ist auch Art. 2.4. a des Covid-19-Gesetzes unvereinbar mit den Prinzipien der Demokratie und würde ihre Aushöhlung bedeuten, mit dem Risiko gravierender wirtschaftlicher Folgen für die Bevölkerung.

Auch Art. 8 der Vorlage ist unvereinbar mit der Unabhängigkeit der Medien und mit der Pressefreiheit. Art. 17 der BV untersagt ausserdem Zensur. Das Risiko zensurierter Beiträge ist erheblich in Anbetracht des Art. 8 (Covid-19-Gesetz) und die Pressefreiheit wäre nicht garantiert. Die Presse würde zum Spielball von Manipulationen und wäre unvereinbar mit

einer Demokratie.  
Deshalb ist auch dieser Artikel nicht annehmbar.

#### Zusammenfassung

Das Covid-19-Gesetz missachtet in mehrerer Hinsicht verfassungsrechtlich garantierte Grundrechte der Schweizer Bürgerinnen und Bürger. Das Notrecht führte ausserdem bisher zur Verletzung von BV Art.23 (Versammlungsfreiheit) und Art.24 (Vereinigungsfreiheit). Durch das Covid-19-Gesetz bestünde ein erhebliches Risiko, auch BV Art. 9 zu missachten ("Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden"), weil die Einschätzung von Nutzen und Schaden im Gesundheitswesen nicht von Politikern gewährleistet werden kann. Sie riskieren in Abhängigkeit der ausgewählten Berater, die sanitäre Lage zu missdeuten und in Bezug auf die Bedürfnisse der individuellen Bürger unverhältnismässig, transgressiv oder manipulativ zu entscheiden.

Von den Unterzeichnenden werden Sie deshalb ersucht, eine Verlängerung der Macht des Bundesrates zur Anwendung des Notrechts, was mit dem Covid-19 -Gesetz beabsichtigt wird, zu unterlassen, die Bundesverfassung rechtmässig zu retablieren und die Covid-19-Gesetzesvorlage vollständig abzulehnen.

Mit freundlichen Grüßen,

--

Björn Riggerbach,

Wir unterstützen die Meinung von Herrn Riggerbach zur Covid 19- Gesetzesvorlage

Rahel Gross  
Mike Gross

**Subject: Covid-19-Gesetz**

Von Schweizer Bürgerinnen und  
Bürgern an den  
Bundesrat und an das Parlament  
Mail: [recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch) Juli 2020

Betrifft: Vernehmlassung zur Covid-19-Gesetzesvorlage

Sehr geehrte Damen und Herren,

Mit Ihrem Schreiben vom 19.6.2020 wurde ich in Kenntnis gesetzt über die obengenannte, von Ihnen unterbreitete Gesetzesvorlage. Grundsätzlich befürworte ich den Schutz der Bevölkerung vor gesundheitlichen Bedrohungen. Schutzmassnahmen müssen verhältnismässig sein. Im Vergleich zu Alkohol- und Tabakkonsum und zu den Grippe 2015 und 2018 ist die "Covid-19"-infektion relativ harmlos. Deshalb sind besondere Massnahmen wie auch die erwähnte Gesetzesvorlage unverhältnismässig und unnötig. Die Vorlage ist abzulehnen.

**Begründung**

Die Vorlage bezieht sich auf die sogenannte Epidemie. Retrospektiv ist diese viel weniger gravierend als angekündigt. Sie verläuft geradezu relativ harmlos. Die Erwägung eines Gesetzes mit grossen Einschränkungen der Bevölkerungsrechte muss tatsächliche Fakten und nicht Hypothesen berücksichtigen. In der gegenwärtigen sanitären Lage ist das Erlassen dieses Gesetzes ungerechtfertigt.

Das Prinzip der Verhältnismässigkeit bezieht sich auch auf die therapeutischen Produkte. Die Erleichterung der Zulassungsverfahren erhöht das Risiko unausgereifter Produkte, die schädlich sind, weil das Schaden-Nutzen- verhältnis nicht genügend erwiesen ist. Angesichts der gegenwärtig relativ geringen Infektionsgefahr ist es unnötig, risiko- und nebenwirkungsreiche Produkte zu vermarkten . In keinem Fall darf das Risiko von Pharmazeutika bzw. von Impfungen jenes der Erkrankung übersteigen. In der Gesetzesvorlage sind deshalb Absätze 2.3. g - j zu streichen.

Alle Belange der Gesundheit gehören zu den grundlegendsten Persönlichkeitsrechten (Art. 10 Bundesverfassung BV), sie unterliegen der Schweigepflicht und dem Datenschutz. Es kann deshalb nicht vom Bundesrat oder einer Behörde ein Behandlungszwang ausgeübt werden. Dieser wäre selbst unter dem Vorbehalt einer allgemeinen Bedrohung nicht verfassungsrechtlich. Das betrifft auch ein Impfbobligatorium. Abgesehen davon gibt es gegenwärtig keine entsprechende Bedrohung. Die Artikel 2.3. c, d, e, und 2.4. b wären deshalb missbräuchlich, verfassungswidrig und müssen gestrichen werden.

Die BV garantiert Wirtschaftsfreiheit (Art. 27). Aus Gründen der Verletzung dieses Grundrechtes ist auch Art. 2.4. a des Covid-19- Gesetzes unvereinbar mit

den Prinzipien der Demokratie und würde ihre Aushöhlung bedeuten, mit dem Risiko gravierender wirtschaftlicher Folgen für die Bevölkerung.

Auch Art. 8 der Vorlage ist unvereinbar mit der Unabhängigkeit der Medien und mit der Pressefreiheit. Art. 17 der BV untersagt ausserdem Zensur. Das Risiko zensuriert Beiträge ist erheblich in Anbetracht des Art.8 (Covid-19-Gesetz) und die Pressefreiheit wäre nicht garantiert. Die Presse würde zum Spielball von Manipulationen und wäre unvereinbar mit einer Demokratie. Deshalb ist auch dieser Artikel nicht annehmbar.

### Zusammenfassung

Das Covid-19-Gesetz missachtet in mehrerer Hinsicht verfassungsrechtlich garantierte Grundrechte der Schweizer Bürgerinnen und Bürger. Das Notrecht führte ausserdem bisher zur Verletzung von BV Art.23 (Versammlungsfreiheit) und Art.24 (Vereinigungsfreiheit). Durch das Covid-19-gesetz bestünde ein erhebliches Risiko, auch BV Art. 9 zu missachten ("Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden"), weil die Einschätzung von Nutzen und Schaden im Gesundheitswesen nicht von Politikern gewährleistet werden kann. Sie riskieren in Abhängigkeit der ausgewählten Berater, die sanitäre Lage zu missdeuten und in Bezug auf die Bedürfnisse der individuellen Bürger unverhältnismässig, transgressiv oder manipulativ zu entscheiden.

Von den Unterzeichnenden werden Sie deshalb ersucht, eine Verlängerung der Macht des Bundesrates zur Anwendung des Notrechts, was mit dem Covid-19 - Gesetz beabsichtigt wird, zu unterlassen, die Bundesverfassung rechtmässig zu retablieren und die Covid-19-Gesetzesvorlage vollständig abzulehnen.

Mit freundlichen Grüßen,

Thomas Etzweiler  
Erlachstrasse 42  
8003 Zürich

Sandro Herger  
Haldenstrasse 32  
3550 Langnau

Per E-Mail an  
recht@bk.admin.ch

Langnau, 7. Juli 2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum **Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19** Epidemie erlangt. Als verantwortungsvolle(r) Bürger(in) unseres Landes habe ich den Gesetzesentwurf studiert und begrüsse grundsätzlich die Massnahmen zur fortführenden Eindämmung der Covid-19 Epidemie, soweit diese verhältnismässig sind.

Einzig zu **Art. 2** des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, "**Impfungen für obligatorisch zu erklären**", möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

**Ein Impfbobligatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (*jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit*) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.**

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme  
Mit freundlichen sowie menschlichen Grüssen

Sandro Herger



**Von:** A. Knoller <andrea@intrastella.ch>

**Gesendet:** Dienstag, 7. Juli 2020 16:07

**An:** \_BK-Recht

**Betreff:** Abstimmung

Guten Tag

Ich bin höchst besorgt! Darf ich Sie bitten, sich genau zu überlegen, ob Sie wirklich dahinterstehen können, was Sie abstimmen werden? Haben Sie selber nachgedacht oder nur Ihren Geldgebern Ihre Stimme geliehen? Denken Sie an Ihre Kinder! Sollen die als Sklaven leben?

Leider kann das Volk nicht abstimmen, aber Sie persönlich müssen Ihre Handlung mit Ihrem Gewissen in Einklang bringen.

Informieren Sie sich bitte nicht beim Mainstream, der ist wie Sie bezahlt. Informieren Sie sich bitte auf unabhängigen, gut recherchierten Seiten.

Nur 2 davon:

<https://www.zeitpunkt.ch/>

oder

<https://tsg-referendum.ch/de/arzt-und-offizier-der-bundeswehr-die-massnahmen-rund-um-das-coronavirus-sind-unverhaeltnismaessig/#Covid-19-Ermaechtigungsgesetz>

Ich wünsche Ihnen einen kristallklaren Verstand und viel Mut

Andrea Knoller

An:

[recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch)

Nicola hammerschmidt

Kastaniensteig 1  
6047 kastanienbaum

Kastanienbaum, 08. Juli 2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19 Epidemie erlangt. Als verantwortungsvolle(r) Bürger(in) unseres Landes habe ich den Gesetzesentwurf studiert und begrüsse grundsätzlich die Massnahmen zur fortführenden Eindämmung der Covid-19 Epidemie, soweit diese verhältnismässig sind.

Einzig zu Art. 2 des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, "Impfungen für obligatorisch zu erklären", möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfbobligatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme

Mit freundlichen Grüssen

Nicola hammerschmidt

Beatrice Helbling-Giss  
Erlenweg 10, 2503 Biel  
[beatrice.helbling@outlook.com](mailto:beatrice.helbling@outlook.com)  
Tel. 032 365 39 08  
geb. 22.6.1947  
ev.-ref. Landeskirche zugehörig

Biel, 8. Juli 2020

Bundeskanzlei

Einschreiben  
Schweizerische

Rechtsdienst  
Bundeshaus West  
3003 Bern  
[recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch)

Corona Virus – Verlängerung der notrechtlichen Befugnisse bis Ende 2022 durch das Covid-19-Gesetz

Sehr geehrte Frau Nationalrats Präsidentin Moret  
Sehr geehrter Herr Ständerats Präsident Stöckli  
Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat (BR) eröffnete am 19.6.2020 ein Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetzes / Bundesgesetz, das bis zum 10. Juli 2020 dauert.

Seit 13.3.2020 erliess der BR verschiedenen Verordnungen. Als Basis dienten ihm das Epidemien Gesetz (EpG) und die Bundesverfassung (BV), Art. 185, Absatz 3. – Nach 6 Monaten treten diese Verordnungen automatisch ausser Kraft. Der BR will aber eine Verlängerung bis Ende 2022. – Der BR hat ohne rechtliche Grundlage, jedoch mit politischer Billigung, das Notrecht / den Notstand ausgerufen, und zwar am 16.3.2020. – Ein dringliches Bundesgesetz soll nachträglich diesen Akt legitimieren. Möglich wurde dies alles, weil sich die Bundesversammlung aus der Pflicht stahl, indem sie die Frühjahrs Session nach 2 1/ 2 Wochen vorzeitig abgebrochen hatte. – Die Sondersession vom Mai 2020 behandelte die rechtlichen Fragen des vom BR inszenierten Pandemie-Managements nicht, sondern beschränkte sich darauf, «abzunicken», will heissen, Kredite zu sprechen. – Zur allgemeinen Verwirrung kamen begriffliche Verwirrungen. Bis vor Umformulierung der Begriffe durch die WHO im 2020 hatten die Begriffe Epidemie und Pandemie vor allem eine klinische Relevanz mit breiter Streuung. So wird zum Beispiel bei 5 % Erkrankter unter der Gesamt Bevölkerung von Epidemie gesprochen. Mit ca. 0.25 % an Erkrankten waren wir 2020 weit von einer Epidemie entfernt. – Die Einführung von Notrecht setzt einen Notstand voraus. 2020 bestand effektiv kein Notstand. Es gab lediglich eine grenzüberschreitende Fehlbeurteilung. – Die Korrektheit des bundesrätlichen Gesetzesvorschlages und dessen Lauterkeit wird in Frage gestellt.

Die Tests sind mangelhaft in Bezug auf die Validität. – Für schwer Erkrankte bestehen erfolgreiche Therapien, die gefördert werden müssten. – Wir haben in der Schweiz keine Übersterblichkeit festgestellt (laut BAG und BfS), sondern eine stärkere Grippe, die für gesundheitlich angeschlagene Menschen mit Vorerkrankungen gefährlich war. Anstatt die Gefährdeten – egal welchen Alters - zu schützen, wurde ein Lockdown ausgerufen. 100 Milliarden kostet der Lockdown den Steuerzahler. Fraglich ist die Verhältnismässigkeit des vom BR ausgerufenen Lockdowns.

Mit dem EpG verfügt der BR bereits heute über Instrumente, um einem neuen Auftreten der Pandemie zu begegnen. – Wozu braucht es die Verlängerung des Notrechtes? Es gibt keine

Begründung dazu. – Das Corona Virus begleitet uns seit 65 Jahren, Covid-19 wird seit 2 Jahren im Abwasser gemessen und als ungefährlich eingestuft. – Wieso jetzt plötzlich 2020 dieses TamTam und Inszenierung von BR und BAG der Schreckens Szenarien mit Millionen von Toten?

Zum Sinn von Impfungen: Bei Grippe-Impfungen konnte gezeigt werden, dass dadurch die Immunabwehr bezüglich Corona Viren abnimmt. – Viele potentielle Gesundheitsrisiken sind noch gar nicht erfasst und bekannt.

Eine seriöse, parlamentarische Evaluation, welche die ergriffenen Pandemie-Massnahmen kritisch auf ihre Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit untersucht, ist bis heute nicht vorgenommen worden.

Der Souverän ist nicht auf der Linie des BR. – Ich erwarte von Ihnen als Vertreter des Volkes, dass Sie das Covid-19-Gesetz zurückweisen oder ihm zumindest die Dringlichkeit verwehren.

Hier meine Anmerkungen zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie – Covid-19 Gesetz, sofern Sie in die inhaltliche Beratung überhaupt eintreten:

Art. 1 – Gegenstand und Grundsatz – BR, Souverän und Bundesversammlung sowie die Kantone sind zuständig

1 - Gibt es überhaupt eine Covid-19- Epidemie? - Seit 2 Jahren wird im Wasser Covid-19 nachgewiesen!

1 - Die Auswirkungen auf die Gesellschaft und die Wirtschaft sind 2020 infolge des Lockdowns derart massiv, dass nie und nimmer der Bundesrat alleine ohne den Souverän und die Bundesversammlung sowie die Kantone die Finger im Spiel haben darf, wenn es um die Gesellschaft und die Wirtschaft sich handelt.

2 – BR, Bundesversammlung und der Souverän sowie die Kantone zusammen bestimmen über die Notwendigkeit und die Dauer des Gesetzes.

Art. 2 – Empfehlungen statt Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie – BR, S und BV sowie die K sind zuständig

1 – Eine Durchseuchung der Bevölkerung ist zweckmässiger als ein Hinhalten über eine längere Frist mit einem verzögerten Ausbrechen der Krankheit nach Monaten mit einer Dauer von mehreren Monaten.

2 – Wieso Warenverkehr einschränken? – Alle Ware kann mit Gas usw. desinfiziert werden.

3 – a) bis j) Wie stellt sich das der Verfasser des Gesetzes vor, innert nützlicher Frist alle diese unter a) bis j) erwähnten Vorkehrungen umzusetzen? – Ist schlichtweg nicht realistisch!

Ersatzlos streichen.

4 – a) Geht doch nicht, hat man ja jetzt beim Lockdown gesehen, dass nicht OP's und Interventionen einfach zurückgestellt, private Arzt- und Zahnarzt Praxen nur für Notfälle geöffnet werden können. – Ist eine Diskriminierung der Patienten und des medizinischen Personals und deren Einrichtungen.

4 – b) Ersatzlos streichen.

5 – Wozu diese Regelung? Ist doch ein Eingriff in die KK- und Spital-Verordnungen, usw. – ev. Gesetzes Artikel erwähnen, wenn Sie den zur Hand haben?

6 – Entmündigung von betroffenen Personen und Bevormundung von Arbeitgebern und seinen Angestellten. – Verstösst gegen Gesetzes Artikel.

Ersatzlos streichen.

Art. 3 – Empfehlungen statt Massnahmen Ausländer- und Asyl – Bereich – BR, S und BV sowie die K sind zuständig

a) b) c) Ersatzlos streichen.

Art. 4 – Just. und verf.rechtl. Empfehlungen statt Massnahmen – BR, S und BV sowie die K sind zuständig

a) bis d) Ersatzlos streichen.

Art. 5 – Empfehlungen statt Massnahmen Versammlungen und Gesellschaften – BR, S und BV sowie die K sind zuständig

a) und b) sind ein NOGO, weil gegen die Grundrechte verstossen wird, die gewährleistet sind in der Bundesverfassung. – Artikel der BV angeben.

Art. 6 – Insolvenz. Empfehlungen statt Massnahmen – BR, S und BV sowie die K sind zuständig

a) und b) nur im äussersten Notfall anwenden, weil sonst alles ausser Kontrolle gerät. – Courant normal sollte, wenn immer möglich aufrecht erhalten bleiben.

Art. 7 – Empfehlungen statt Massnahmen im Kulturbereich – BR, S und BV sowie die K sind zuständig

1 – 3 – Immer muss das Kultur-Angebot aktiv sein, damit die Bevölkerung «bei Laune» gehalten bleibt, was zur Förderung der Gesundheit und der Moral zwingend ist. – Gehört doch zu den Grundrechten, geregelt in der BV, Art. Nr. XYZ. – Wer wen wie und wann bezahlt, kann je nach Umständen geregelt werden.

Art. 8 – Empfehlungen statt Massnahmen im Medienbereich – BR, S und BV sowie die K sind zuständig

1 und 2 Ersatzlos streichen.

Art. 9 – Empfehlungen statt Massnahmen zur Entschädigung des Erwerbsausfalles – BR, S und BV sowie die K sind zuständig

Grundsätzlich sollte unter allen Umständen weitergearbeitet werden können.

Wenn nicht möglich, dann 1 und 2 a) bis d) anwenden

Art. 10 – Empfehlungen statt Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung – BR, S und BV sowie die K sind zuständig

a) bis c) Ersatzlos streichen.

Art. 11 – Strafbestimmungen – BR, S und BV sowie die K sind zuständig

Alles sehr fraglich, denn die Bundesverfassung muss in erster Linie Gültigkeit haben und zur Anwendung kommen. – Daher ist diese Bussen Regelung für mich sehr umstritten! – Empfehlungen anstatt Massnahmen, denn Empfehlungen können nicht gebüsst werden.

Eine Verordnung des BR reicht hier nicht aus.

NR und SR sind nicht befugt, dem BR die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. – Kann der BR strafbedrohte Massnahmen erlassen, schafft er neue Straftatbestände. – Diese Vorschrift verstösst gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. – Der Art. 11 ist verfassungs- und völkerrechtswidrig.

Ersatzlos streichen.

Art. 12 – Vollzug – BR, S und BV sowie die K sind zuständig

Sind diese Massnahmen überhaupt notwendig? – Wenn schon, dann diese als Empfehlungen herausgeben, da menschenwürdiger.

Art. 13 – Referendum, Inkrafttreten, Geltungsdauer

Dieses Covid-19-Gesetz braucht es nicht !

Begründungen:

BV Art. 165 : Nicht gegeben sind die Dringlichkeit und die sofortige Inkraftsetzung. – Der BR hat es versäumt, den Nachweis der Dringlichkeit vorzulegen und missachtet dadurch die



Beweispflicht. – Der BR orientiert sich nach dem Ausland, anstatt wissenschaftliche Experten anzuhören wie die Herren Professoren Bhakdi, Goetsche, Ioannidis, Katz, Kettner, Lass, Mölling, Montgomery, Osterhalm, Roussel, Schiffmann, Streek, Vernazza, Wodarg, usw. - Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der BV. Das Parlament muss diesen Missstand korrigieren und als verfassungswidrig feststellen. – Es scheint, dass der BR ausländischen Forderungen nachkommt und dieselben in der Schweiz umsetzt / anwendet. – Gemäss Art. 54 Abs. 2 BV betreibt somit der BR eine Unrechtssetzung in der Schweiz. – Es könnte somit von Landesverrat gesprochen werden gemäss Art. 266 StGB. Ein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht nicht. – Die bestehende gesetzliche Ordnung des EpG und Art. 185 Abs. 3 BV reichen aus, um die Covid-19 und eventuelle negativen Auswirkungen in den Griff zu bekommen / handzuhaben. – Art. 6 EpG und Art. 7 EpG können bei Bedarf angewandt werden. – Es ist nicht erkennbar, weshalb es noch notwendig sein soll, mittels Covid-19-Gesetz dem BR weiterhin besondere Kompetenzen einzuräumen. – Mit dem geltenden EpG stehen dem BR und den Kantonen ausreichende gesetzliche Grundlagen zur Verfügung.

Die jetzige Form des geplanten Covid-19-Gesetzes weist schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel auf.

Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht. – Notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage zur Verlängerung sind nicht gegeben.

Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht.

Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist unnötig.

Zweite Welle : Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie sind nachweislich falsch.

Keine Verlängerung des Notrechts, ohne Ueberprüfung auf seine Wirksamkeit. – Mit dem Covid-19-Gesetz liegt ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie grundsätzlich von der BV gefordert.

Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen. – Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

Unklare Regelung der Impfpflicht. – Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers, der Bundesversammlung, an den BR übergehen. – Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz (Bundesversammlung) durch eine untergeordnete Stelle (BR) zu verändern oder aufzuheben.

Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich. – Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der BR wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen. – Die Schweiz ist ein demokratisches Land, daher ist die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung zwingend.

Eine umfassende Ermächtigung des BR ist unbegründet. Massnahmen können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden und benötigen keine explizite Dringlichkeit.

Der Souverän wünscht klare Gesetze. Der Grundsatz muss berücksichtigt werden, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von selber.

Ein normales virologisches Geschehen rechtfertigt keine notrechtlichen Massnahmen.

Die Geschichte lehrt uns, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen mit Hürden verbunden ist nach notrechtlichen Massnahmen. – Erwähne hier die sieben Volksinitiativen, die notwendig waren, damit 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde, nachdem der BR und das Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer

gerechtfertigt einsetzte von 1930 bis 1945. – Eine Demokratie, eine Unabhängigkeit und der Frieden basieren auf dem Höchsten, nämlich der Freiheit.

Empfehlung :

Auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht eintreten und die Dringlichkeit ablehnen. – Wird trotzdem auf die Vorlage eingetreten, ist das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen. – Sollte das Gesetz angenommen werden, muss dasselbe überarbeitet werden.

Mit freundlichen Grüßen

Beatrice Helbling-Giss

Sehr vereehrte Damen und Herren,

soeben habe ich erfahren, dass über ein Impfblogatorium betr. Covid 19 nachgedacht wird.  
Das schockiert mich zutiefst!!!

Nicht nur ist dies rechtlich fragwürdig sondern es sabotiert unsere Freiheit aufs Gröbste!  
Seit mehr als 60 Jahren lebe ich als Schweizerin mit Schweizer Herz gesetzestreu, glücklich  
darüber, dass wir ein so toller, freiheitlicher Staat sind, wo viele Bürger noch  
Eigenverantwortung zeigen. Und wenn ich mich geimpft habe, war das immer freiwillig.  
Diese Freiheit möchte ich auch in Zukunft nicht verlieren.

Ich danke Ihnen deshalb sehr, dass Sie nochmals gut darüber nachdenken, ob es wirklich  
sinnvoll und vertretbar im Sinne unserer Schweizer Freiheit ist, dieses Impfblogatorium,  
welches ja tief in unseren Körper eingreift, einzuführen.  
Ich jedenfalls wäre bis in die Grundfesten erschüttert darüber!!

Hochachtungsvoll

Corinna Rivelli  
Im Moos 15  
8902 Urdorf

Eva Herzog  
Max Daetwylerstr. 26  
8126 Zumikon

Bundeskanzlei  
Sektion Recht  
Herr Stephan Brunner  
3003 Bern  
Zumikon, 7. Juli 2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 19. Juni wurden die interessierten Kreise dazu eingeladen, sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf des Covid-19-Gesetzes (Vorlage) zu äussern. Es soll als Grundlage dienen, „dass der Bundesrat die bereits in verfassungsunmittelbaren Verordnungen beschlossenen Massnahmen fortführen kann, die für die Bewältigung der Covid-19-Epidemie weiterhin nötig sind.“

Als Einwohnerin, Steuerzahlerin und Krankenkassenpflichtiger bin ich – wie alle Menschen in der Schweiz – von der Vorlage stark betroffen und bedanke mich daher für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Nachfolgend finden Sie meine generellen Bemerkungen (Ziff. I) und begründeten Änderungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen (Ziff. II). In der Hoffnung, ihnen mehr Gewicht zu verleihen, habe ich sie als Anträge bezeichnet.

Zusammenfassend unterstütze ich die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Massnahmen zur Milderung der Auswirkungen der Primärmassnahmen, jedoch nicht für Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie. Denn die Vorlage schiesst über das ursprüngliche Ziel des Bundesrats, die Epidemie einzudämmen, hinaus. Nicht zuletzt, um die Akzeptanz der Vorlage in der Bevölkerung zu erhöhen, rege ich zudem an, die Vorlage (bspw. Art. 2) mit einer Bestimmung zu ergänzen, wonach Impfungen im Zusammenhang mit SARS-CoV-2 nur auf freiwilliger Basis verabreicht und auch nicht indirekt (z.B. via Arbeitgeber oder Zugangsbeschränkungen) erzwungen werden dürfen. Ebenfalls sollte gesetzlich festgehalten werden, dass das Tragen einer Maske sowie auch das Verwenden der Swiss-Covid-App freiwillig sind. Ich danke Ihnen für die Berücksichtigung meiner fristgerecht eingereichten Anliegen.

Freundliche Grüsse,

Eva Herzog

**Von:** Urs Buchwalder  
**Datum:** 8. Juli 2020 um 09:16:14 MESZ  
**An:** [recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch)  
**Betreff:** Stellungnahme zum Bundesgesetz Covid-19.

An:

[recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch)

Urs Buchwalder

Lehnengasse 6

4246 Wahlen

Wahlen , 01. Juli 2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19 Epidemie erlangt. Als verantwortungsvolle(r) Bürger(in) unseres Landes habe ich den Gesetzesentwurf studiert und begrüsse grundsätzlich die Massnahmen zur fortführenden Eindämmung der Covid-19 Epidemie, soweit diese verhältnismässig sind.

Einzig zu Art. 2 des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, "Impfungen für obligatorisch zu erklären", möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfblogatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit)



vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme

Mit freundlichen Grüssen

Urs Buchwalder

Nicola Spahr  
Däderizstrasse 10

2540 Grenchen

Per E-Mail: [recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch) /  
Bundeskanzlei  
Sektion Recht  
Herr Stephan Brunner  
3003 Bern

Grenchen, 6.7.2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 19. Juni wurden die interessierten Kreise dazu eingeladen, sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf des Covid-19-Gesetzes (Vorlage) zu äussern. Es soll als Grundlage dienen, „dass der Bundesrat die bereits in verfassungsunmittelbaren Verordnungen beschlossenen Massnahmen fortführen kann, die für die Bewältigung der Covid-19-Epidemie weiterhin nötig sind.“

Als Einwohner, Steuerzahler und Krankenkassenpflichtiger bin ich – wie alle Menschen in der Schweiz – von der Vorlage stark betroffen und bedanke mich daher für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Nachfolgend finden Sie meine generellen Bemerkungen (Ziff. I) und begründeten Änderungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen (Ziff. II). In der Hoffnung, ihnen mehr Gewicht zu verleihen, habe ich sie als Anträge bezeichnet.

Zusammenfassend unterstütze ich die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Massnahmen zur Milderung der Auswirkungen der Primärmassnahmen, jedoch nicht für Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie. Denn die Vorlage schiesst über das ursprüngliche Ziel des Bundesrats, die Epidemie einzudämmen, hinaus. Nicht zuletzt, um die Akzeptanz der Vorlage in der Bevölkerung zu erhöhen, rege ich zudem an, die Vorlage (bspw. Art. 2) mit einer Bestimmung zu ergänzen, wonach Impfungen im Zusammenhang mit SARS-CoV-2 nur auf freiwilliger Basis verabreicht und auch nicht indirekt (z.B. via Arbeitgeber oder Zugangsbeschränkungen) erzwungen werden dürfen. Ebenfalls sollte gesetzlich festgehalten werden, dass das Tragen einer Maske sowie auch das Verwenden der Swiss-Covid-App freiwillig sind. Ich danke Ihnen für die Berücksichtigung meiner fristgerecht eingereichten Anliegen.

Freundliche Grüsse

Spahr Nicola

## I. Generelles

Es ist begrüssenswert, mit der Vorlage eine formell-gesetzliche Grundlage für die Massnahmen zu schaffen, die der Bewältigung der Auswirkungen dienen, die durch die epidemienrechtlichen Vorkehrungen des Bundesrates entstanden sind. Denn es ist anzunehmen, dass viele KMU Konkurs anmelden müssen, Menschen ihre Existenzgrundlage verlieren sowie die Arbeitslosen- und Armutsquoten weiterhin steigen werden. Womöglich sehe ich das zu pessimistisch, aber angesichts der am 1. Juli 2020 verordneten Maskenpflicht im öffentlichen Verkehr fällt es mir schwer, zuversichtlich zu bleiben. Ebenfalls zu begrüessen ist, dass der Bund – und hier gebührt Bundesrat Ueli Maurer besonderer Dank – rasch und pragmatisch reagiert hat, um der Wirtschaft und einem Grossteil der vom Lockdown besonders stark Betroffenen finanzielle Unterstützung zu gewähren.

Im März 2020 gab es zweifellos guten Grund zur Annahme, dass das neuartige Virus viel gefährlicher sei, als es sich in der Folge erwies. Die von der WHO prognostizierten Letalitätsraten (die glücklicherweise in der Folge massiv herunterkorrigiert werden konnten), die Zahlen der in Italien mit Corona Infizierten und Verstorbenen sowie Bilder von überfüllten Krematorien und Lastwägen, die Särge transportierten, taten das Übrige. Mit vermehrter Testaktivität schnellte auch die Zahl der in der Schweiz positiv auf das Virus Getesteten rasant nach oben. Ja, es bestand Grund zur Sorge, und diese wurde nicht zuletzt durch Medienberichte (um nicht zu sagen: allgemeine Panikmache) geschürt. Die Ungewissheit und die Angst waren allenthalben spürbar. Ich kann daher nachvollziehen, dass der Bundesrat Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit ergriffen und am 16. März 2020 schliesslich auch den teilweisen Lockdown beschlossen hat. Und ich bin überzeugt, dass er mit besten Absichten gehandelt hat.

Die Primärmassnahmen haben sicherlich dazu beigetragen, dass die Infektionskurve in der Folge abflachte und die (ausgebauten) Kapazitäten im Gesundheitswesen nicht gesprengt wurden. Die Massnahmen hatten auch gewisse Vorteile, indem sie etwas Ruhe in die übliche Hektik brachten und der Umwelt eine Verschnaufpause gönnten – wobei Letzteres zu relativieren ist, da der Plastikverbrauch generell und das Abfallvolumen pro Kopf wohl ziemlich gewachsen ist und man inzwischen überall weggeworfene Masken sieht. Allerdings hätte ich mir schon im Frühling ein ganzheitlich orientiertes, auf längere Perspektive ausgerichtetes Vorgehen sowie auf die Risikogruppen fokussierte Massnahmen gewünscht. Es war früh absehbar, dass die Primärmassnahmen langfristig grossen Schaden nicht nur finanzieller, sondern auch gesundheitlicher Art anrichten werden und die Gesellschaft – nicht nur zum Positiven – verändern könnten. Mittlerweile verstärkt sich mein Eindruck, dass die Corona-Krise bzw. die entsprechende Berichterstattung in den meisten Medien längerfristig zu einer Spaltung der Gesellschaft führen wird; das im Frühling grassierende Denunziantentum war wohl nur ein übler Vorgeschmack. Das kann nicht im Sinne des Bundesrats und des Parlaments sein.

Inzwischen, d.h. bei Betrachtung der vom BAG zur Verfügung gestellten Statistiken und Grafiken eigentlich schon seit April, wissen wir, dass das Virus zum Glück nicht derart schlimme Folgen zeitigt, wie ursprünglich befürchtet.<sup>1</sup> Die Kapazitäten im Gesundheitswesen wurden nicht überlastet und die Sterblichkeit dürfte auf ähnlich hohem Niveau sein wie 2015. Auch ist unbestritten, dass jeder Todesfall bedauerlich und insbesondere für die Angehörigen mit Schmerz und Trauer verbunden ist. Aber wenn das Medianalter der «im Zusammenhang mit Covid-19 Verstorbenen» bei 84 Jahren und damit über der üblichen Lebenserwartung in der Schweiz liegt, ist die Frage, ob es ab Herbst spezifische Grundlagen für Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie braucht, durchaus berechtigt.

---

<sup>1</sup> Vgl. z.B. Beda Stadler, Corona-Aufarbeitung: Warum alle falsch lagen.  
[https://www.achgut.com/artikel/corona\\_aufarbeitung\\_warum\\_alle\\_falsch\\_lagen](https://www.achgut.com/artikel/corona_aufarbeitung_warum_alle_falsch_lagen)

Falls es zu einer zweiten Welle kommen sollte, könnten allfällige Massnahmen, sofern sie tatsächlich erforderlich und das mildeste Mittel wären (was insbesondere in Bezug auf die Maskenpflicht im ÖV bezweifelt werden darf), gestützt auf das Epidemiengesetz (EpG) getroffen werden. Es ist daher darauf zu verzichten, eine spezialgesetzliche Grundlage für Massnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie zu schaffen.

Zudem wäre es im Hinblick auf die schon jetzt vielerorts heraufbeschworene zweite Welle angebracht, die Bevölkerung zu sensibilisieren, wie sie ihr Immunsystem stärken kann, statt sie mit Kampagnen «alert» zu halten bzw. in Angst und Schrecken zu versetzen.

Selbstverständlich bleiben auch die Abstands- und Hygieneregeln weiterhin wichtig. Doch wir kennen sie mittlerweile in- und auswendig und es ist nicht notwendig (sondern kann bisweilen als belästigend empfunden werden), ständig und überall den entsprechenden Plakaten etc. ausgesetzt zu sein.

## II. Zu einzelnen Bestimmungen

### Art. 1 Gegenstand und Grundsatz

#### Antrag:

1 Dieses Gesetz regelt besondere Befugnisse des Bundesrates zur ~~Bekämpfung mit der Covid-19-Epidemie und zur Bewältigung~~ Milderung der Auswirkungen der ~~Bekämpfungs~~ Massnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie auf Gesellschaft, Wirtschaft, Umwelt und Behörden.

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

#### Eventualiter:

1 Dieses Gesetz regelt besondere Befugnisse des Bundesrates ~~zur Bekämpfung mit~~ zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie und zur ~~Bewältigung~~ Milderung der Auswirkungen der ~~Bekämpfungs~~ Eindämmungsmassnahmen auf Gesellschaft, Wirtschaft, Umwelt und Behörden.

2 Der Bundesrat macht von diesen Befugnissen nur so weit Gebrauch, als dies zur Eindämmung ~~Bewältigung~~ der Covid-19-Epidemie und zur Milderung der Auswirkungen der Eindämmungsmassnahmen notwendig ist.

#### Begründung:

Art. 1 ist relevant für die Auslegung der weiteren Bestimmungen und verdient daher besonderes Augenmerk.

Angesichts der mittlerweile vorhandenen Daten und Erkenntnisse betreffend das Virus und Covid-19 reichen die Vorschriften des Epidemiengesetzes als Grundlage für allfällige Primärmassnahmen aus. Eine spezialgesetzliche Regelung ist nicht erforderlich. Falls dem Hauptantrag nicht gefolgt wird, wovon ich ausgehe und deshalb sowie angesichts der kurzen Vernehmlassungsfrist auf Anträge für Folgeanpassungen in den weiteren Bestimmungen verzichte, sollte die Bestimmung umformuliert werden.

Auch Mr. Corona, Dr. Daniel Koch, störte sich an einer Pressekonferenz daran, als ein Journalist im Zusammenhang mit Covid-19 Kriegsrhetorik verwendete. Der Begriff „Bekämpfung“ hat nicht nur einen schalen Beigeschmack, sondern schiesst über das ursprüngliche Ziel des Bundesrats hinaus. Denn als im März 2020 die ersten Massnahmen und anschliessend der teilweise Lockdown beschlossen wurden, ging es darum, **eine rasche Ausbreitung der Krankheit zu verhindern, besonders gefährdete Personen vor einer Infektion zu schützen** und das **Gesundheitssystem vor einer Überlastung zu bewahren** (Erl. Bericht, S. 3).

Die „Bekämpfung“ (Abs. 1) und „Bewältigung“ (Abs. 2) der Covid-19-Epidemie, die Lektüre der weiteren Bestimmungen sowie der Erläuterungen lassen aber den Schluss zu, dass das Ziel (mittlerweile) ein anderes ist oder werden könnte: nämlich die Fallzahlen möglichst gegen Null zu bringen! Wie soll die Bevölkerung da eine Herdenimmunität entwickeln? Nun, eine solche wird womöglich gar nicht angestrebt, denn es wurde ja schon von Beginn an kommuniziert, dass primär eine Impfung helfen könne.

„Bewältigung“ der Auswirkungen mag gut gemeint, aber bis Ende 2022 kaum umsetzbar sein (eine Verlängerung des Gesetzes wird uns hoffentlich erspart bleiben). Viele der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen Auswirkungen der bislang getroffenen Massnahmen zur Eindämmung der Epidemie sowie die damit einhergehenden psychischen und physischen Folgen für Einzelpersonen werden sich erst noch zeigen und uns lange erhalten bleiben. Einige dieser Folgen können mit Geld etwas behoben werden. Es lohnt sich aber, auch an die arbeitenden und künftigen Generationen zu denken, weshalb „Milderung“ der Auswirkungen der passendere Begriff ist.

Der Hinweis auf die Umwelt dient der Kohärenz der Gesetzgebung und ist hier insbesondere in Bezug auf die Maskenpflicht relevant (vgl. die Begründung in Ziff. II, zusätzliche Bestimmungen).

Der Grundsatz in Abs. 2 ergibt sich bereits aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie macht es aber Sinn, dies speziell zu erwähnen, nicht zuletzt, um das Vertrauen in die Regierung wieder zu stärken. Die Notwendigkeit sollte sich aber auch auf Milderung der „Corona-Folgeschäden“ beziehen.

## **Art. 2 Massnahmen zur ~~Bekämpfung~~ Eindämmung der Covid-19-Epidemie**

### **Antrag:**

**Abs. 1:** Der Bundesrat kann evidenzbasierte Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur ~~Bekämpfung~~ Behandlung der durch das Virus SARS-CoV-2 ~~Coronavirus~~-verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.

**Abs. 2 Bst. i:** ~~Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel vorsehen;~~

**Abs. 5:** ~~Er kann die Übernahme der Kosten von diagnostischen und serologischen Covid19-Analysen regeln.~~

### **Begründung:**

Dass «Bekämpfung» ein unpassender Begriff ist, wurde bereits ausführlich unter Art. 1 dargelegt. Mit Blick auf die Einheitlichkeit der Begriffe und damit einhergehend auch die Rechtssicherheit ist es angebracht, in Art. 2 Abs. 1 wie in Abs. 4 von «Behandlung» zu sprechen.

Obwohl es selbstverständlich ist, dass allfällige Massnahmen evidenzbasiert sein sollten, ist es angesichts der überstandenen ausserordentlichen und der aktuellen besonderen Lage angebracht, dies speziell zu erwähnen.

Der Begriff «Coronavirus» ist zu präzisieren. Coronaviren gab es ja schon früher und wird es wohl auch in Zukunft in mutierter Form geben. Wird nicht präzisiert, ist es dem Bundesrat in der Folge unbenommen, auf Verordnungsstufe weitere Arten von Coronaviren festzulegen, in deren Zusammenhang anschliessend Massnahmen getroffen werden könnten.

Bst. i ist ersatzlos zu streichen. Auffallend ist, dass anstelle des in den übrigen Absätzen verwendeten Begriffs «Heilmittel» hier von «Arzneimitteln» die Rede ist. Damit wird i.V.m.

Art. 6 Abs. 2 Bst. d EpG sowie der exemplarischen Aufzählung in 40 Abs. 2 EpG

(«insbesondere») eine gesetzliche Grundlage geschaffen, um unter Umständen eine

Impfung, die kein reguläres Zulassungsverfahren durchlaufen hat, für gewisse

Personengruppen oder gar die gesamte Bevölkerung für obligatorisch zu erklären. Dies mag vielleicht die Pharmabranche erfreuen, kann aber angesichts des aktuellen Kenntnisstands

zur Gefährlichkeit von SARS-CoV-2 nicht im Sinne des Gesundheitsschutzes und erst recht nicht der Bevölkerung sein. Wir haben es zum Glück nicht mit Ebola zu tun! Ebenfalls ersatzlos zu streichen ist Abs. 5. Es darf nicht sein, dass letztlich die Steuerzahlenden dafür aufkommen müssen, wenn massenweise Tests durchgeführt werden, deren Ergebnisse und Treffsicherheit durchaus in Frage gestellt werden dürfen.<sup>2</sup>

### Zusätzliche Bestimmungen

#### Antrag:

**Art. 2 Abs. 7 (neu):** Eine Impfung zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie (*alternativ: Impfung gegen SARS-CoV-2*) darf nur mit Einwilligung der betroffenen Person verabreicht werden. Diese Einwilligung darf auch nicht indirekt erzwungen werden.

**Art. 2 Abs. 8 (neu):** Das Tragen einer Maske im öffentlichen Raum, einschliesslich bei der Benutzung des öffentlichen Verkehrs, ist freiwillig.

**Art. 2 Abs. 9 (neu):** Die Verwendung der Swiss-Covid-App ist freiwillig. Personen, die die App nicht nutzen, dürfen nicht benachteiligt werden.

#### Begründung:

Die Vorlage soll mit einer Bestimmung ergänzt werden, wonach eine allfällige **Impfung** im Zusammenhang mit Covid-19 ausdrücklich nur verabreicht werden darf, wenn die betroffene Person damit einverstanden ist und auch nicht vom Arbeitgeber oder in anderer Form, bspw. mittels gewisser Zugangsbeschränkungen, dazu gezwungen werden kann. Diese spezialgesetzliche Bestimmung ginge dem EpG vor. Damit kann allfälligen Bedenken in der Bevölkerung begegnet werden und die Akzeptanz der Vorlage wird generell erhöht.

Die **Maskenpflicht** erhitzt die Gemüter! Nachdem der Bundesrat und auch das BAG im Frühling wochenlang erzählten, das Tragen einer Maske im sei nicht wirklich zielführend, erstaunt es nun umso mehr, dass per 6. Juli eine generelle Maskenpflicht für Nutzerinnen und Nutzer des öffentlichen Verkehrs eingeführt wurde. Mittlerweile sind ja genug Masken an Lager und es ist daher verständlich, dass diese verkauft werden sollen. Ich werde zudem den Eindruck nicht los, dass es sich bei der Maskenpflicht um einen Akt der (möglicherweise auch von der EU inspirierten) Symbolpolitik handelt, der die Bevölkerung im wahrsten Sinn des Worts übermässig bevormundet. Die Maske muss sogar getragen werden, wenn man allein oder weniger als 15 Minuten im öffentlichen Verkehr (selbst auf einem Schiff an der frischen Luft) sitzt und der Mindestabstand von 2 bzw. neu 1.5 Metern eingehalten werden kann. Diese Massnahme ist unverhältnismässig und verstösst gegen die Menschenwürde! Bundesrätin Simonetta Sommaruga mag das anders sehen. Doch blickt man denjenigen, die die Maske tragen, in die Augen, fällt regelmässig auf, wie wenig Lebensfreude noch vorhanden ist. Hinzu kommt, dass der Nutzen und mögliche negative Auswirkungen des Maskentragens immer noch kontrovers diskutiert werden. Zudem sind gesunde Menschen nicht ansteckend und es gibt auch deshalb keinen vernünftigen Grund, dass sie eine Maske tragen müssten. Wer sich krank fühlt oder Kontakt mit Infizierten hatte, für die oder den gilt sowieso: «Bleiben Sie zuhause. ~~Retten Sie Leben~~». Ausserdem ist der Anteil der positiv Getesteten und allenfalls Erkrankten (ein Grossteil davon ist mittlerweile wieder genesen) gemessen an der Einwohnerzahl der Schweiz gering. Angesichts dessen gilt es das Risiko, dass Personen, die sich topfit fühlen und das Virus in sich tragen und eventuell mit öffentlichen Verkehrsmitteln unterwegs sind, in Kauf zu nehmen. Der Strassenverkehr bspw. birgt auch gewisse Risiken in sich, die gesellschaftlich akzeptiert sind.

Last but not least setzt die Maskenpflicht auch in Bezug auf den Umweltschutz einen falschen Anreiz: Denn Personen, die nicht gewillt sind, im Hochsommer eine Maske zu tragen, könnten sich entscheiden, statt den ÖV zu benutzen vermehrt Auto zu fahren. Und Personen, die aus ökologischer Überzeugung auf ein Auto verzichten woll(t)en, sind klar

<sup>2</sup> Vgl. z.B. <https://www.nzz.ch/wissenschaft/corona-krise-testen-testen-testen-aber-richtig-ld.1556529>.



benachteiligt gegenüber denjenigen, die aufs Auto umsteigen. So gesehen haftet der Maskenpflicht übrigens auch eine diskriminierende Komponente an.

Ebenfalls sollte im Gesetz festgehalten werden, dass die Verwendung der **Swiss-Covid-App** wie vom Bundesrat angekündigt auf freiwilliger Basis erfolgt und Personen, die es vorziehen, die App nicht zu installieren, in keiner Weise benachteiligt werden.

Elisabeth Gamba  
Gärtnerweg 10 Per E-Mail an  
5408 Ennetbaden [recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch)

Baden, 7. Juli 2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum **Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19** Epidemie erlangt. Als verantwortungsvolle(r) Bürger(in) unseres Landes habe ich den Gesetzesentwurf studiert und begrüsse grundsätzlich die Massnahmen zur fortführenden Eindämmung der Covid-19 Epidemie, soweit diese verhältnismässig sind.

Einzig zu **Art. 2** des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, **“Impfungen für obligatorisch zu erklären”**, möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfblogatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (*jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit*) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme  
Mit freundlichen Grüssen

Elisabeth Gamba

Stellungnahme zum

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19 Epidemie erlangt. Als verantwortungsvolle(r) Bürger(in) unseres Landes habe ich den Gesetzesentwurf studiert und begrüsse grundsätzlich die Massnahmen zur fortführenden Eindämmung der Covid-19 Epidemie, soweit diese verhältnismässig sind.

Einzig zu Art. 2 des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, "Impfungen für obligatorisch zu erklären", möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfbobligatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme

Mit freundlichen Grüssen

Werner Burri,  
Chlosterbünt 14  
6102 Malters  
Tel. 041 497 47 52  
Mobil: 077 466 79 23

Jrene Häfliger

Büelhalde 34

6204 Sempach

Zürich, 30. Juni 2020

Per E-Mail an

[recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch)

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum ***Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19*** Epidemie erlangt. Als verantwortungsvolle(r) Bürger(in) unseres Landes habe ich den Gesetzesentwurf studiert und begrüsse grundsätzlich die Massnahmen zur fortführenden Eindämmung der Covid-19 Epidemie, soweit diese verhältnismässig sind.

Einzig zu **Art. 2** des Gesetzesentwurfs “Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie”, welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, **“Impfungen für obligatorisch zu erklären”**, möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfblogatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (*jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit*) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme

Mit freundlichen Grüssen

Jrene Häfliger

Sehr geehrte Dame, sehr geehrter Herr,

### **Keine Impfpflicht:**

Die nachfolgend Unterzeichneten wehren sich aus folgenden Gründen gegen eine allfällige Impfpflicht:

- Unversehrtheit unseres Körpers
  - gravierende Einschränkungen unserer Grundrechte
  - es gibt bis dato keine validen Tests!
  - Nutzen nicht nachgewiesen (Interessen grosser Pharmakonzerne, eiskalte ökonomische Interessen)
  - das Virus ändert sich sehr schnell und das Virus kann niemals ausgelöscht werden (illusorische Zielsetzung!)
  - dysfunktionale Dramatisierung, Irreführung der Menschheit und
  - reine Panikmache vorab in den Mainstream-Medien!!
- Dauerberieselung mit vermeintlich hoher Sterberate!!
- Fehlinformation: angeblich positiv Getestete sind **nicht Erkrankte**

Hitzkirch, 8.7.2020

Gertrud Wyrsh-Ineichen  
Paul Wyrsh-Ineichen  
Rungghofweg 8  
6285 Hitzkirch

An:

[recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch)

Elvira Buchwalder

Lehnengasse 6

4246 Wahlen

Wahlen , 01. Juli 2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19 Epidemie erlangt. Als verantwortungsvolle(r) Bürger(in) unseres Landes habe ich den Gesetzesentwurf studiert und begrüsse grundsätzlich die Massnahmen zur fortführenden Eindämmung der Covid-19 Epidemie, soweit diese verhältnismässig sind.

Einzig zu Art. 2 des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, "Impfungen für obligatorisch zu erklären", möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfbobligatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme

Mit freundlichen Grüssen

E. Buchwalder



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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum

***Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19*** Epidemie erlangt. Als verantwortungsvolle(r) Bürger(in) unseres Landes habe ich den Gesetzesentwurf studiert und begrüsse grundsätzlich die Massnahmen zur fortführenden Eindämmung der Covid-19 Epidemie, soweit diese verhältnismässig sind.

Einzig zu **Art. 2** des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, **"Impfungen für obligatorisch zu erklären"**, möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfblogatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (*jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit*) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme Mit freundlichen Grüssen

Anne-Katrin Koch

Paar- und Einzelberatung  
Körperzentrierte Herzensarbeit  
Vorträge und Seminare

Anne-Katrin Koch  
Baumgartenstrasse 44  
4622 Egerkingen

Tel: +41 79 103 63 31  
[www.herzensarbeit.ch](http://www.herzensarbeit.ch)

Auszeit für Paare:  
[www.paarwoche.ch](http://www.paarwoche.ch)

Reto Marcel Stauffer  
Dörmattweg 10A  
5070 Frick

Frick, 07. Juli 2020

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19 Epidemie erlangt. Als verantwortungsvolle(r) Bürger(in) unseres Landes habe ich den Gesetzesentwurf studiert und begrüsse grundsätzlich die Massnahmen zur fortführenden Eindämmung der Covid-19 Epidemie, soweit diese verhältnismässig, erstrebenswert und überhaupt zielführend und erfolgsversprechend sind.

Einzig zu Art. 2 des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, "Impfungen für obligatorisch zu erklären", möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfblogatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

WICHTIG: Zahlreiche Gesundheitsexperten (u. a. Ärzte, Virologen, Mikrobiologen, Infektionsepidemiologen und Biostatistiker) haben öffentlich starke Zweifel daran geäussert, dass die geplanten Impfprogramme mit experimentellen Impfstoffen überhaupt zweckmässig und sinnvoll wären. Ausserdem wurden enorme Bedenken im Bezug auf sowohl Einzelschicksale als auch die Volksgesundheit insgesamt geäussert und nachvollziehbar begründet. Der weltbekannte und meistzitierte Mikrobiologe und Infektionsepidemiologe Deutschlands und Wegbereiter der Virologie als aus der Mikrobiologie hervorgegangene eigenständige Disziplin überhaupt Prof. em. Dr. med. Bhakdi, der bei Robert Koch höchstpersönlich gelernt und eine ganze Generation von Ärzten und Wissenschaftlern ausgebildet und die allgemein gültige Lehrmeinung dieser Fachgebiete mitunter bedeutend erarbeitet hat, bezeichnet den gegenwärtigen Kurs und die Informationspolitik von Regierungsbehörden wie WHO, RKI & BAG nicht ohne triftige Gründe als „Wahnsinn“, fordert völlig zurecht den sofortigen Stopp von willkürlichem Aktionismus und verlangt eine transparente Kommunikation der wissenschaftlichen Grundlagen für jegliche Handlungen und Vorhaben im Bezug auf die ob nun fahrlässig oder vorsätzlich und mit welchen Absichten auch immer fälschlicherweise als Pandemie mit einem angeblichen Killervirus definierte Grippewelle. Dem schliesse ich mich wehement an und fordere zusätzlich den sofortigen Stopp von jeglichen Vorauszahlungen an Steuergeldern für Impfstoffe, die noch gar nicht entwickelt, geschweige denn getestet und schon gar nicht zulässig sind! Die Schweizer Bevölkerung darf keinesfalls als Versuchstiere erhalten und unser Land ist kein Versuchsgelände für riskante Experimente im Namen irgendwelcher Demagogen und Despoten!

Ausserdem empfehle ich eine wissenschaftliche Untersuchung der im Bezug auf Covid-19 getroffenen Massnahmen auf deren Verfassungs- und Verhältnismässigkeit hin und zwar durch einen unabhängigen Untersuchungsausschuss, der auch alle weiteren Schritte umfassend anhand ihrer Risiken und Erfolgchancen bewerten und transparent öffentlich darüber informieren soll. Es darf nicht sein, dass wir im Kampf um die bereits überschrittene durchschnittliche Lebenserwartung von Menschen, die das gar nicht wollen, ohne Aussichten auf einen erstrebenswerten Erfolg die Zukunftschancen ihrer Kinder und Enkelkinder zerstören und die Volksgesundheit aufs Spiel setzen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüssen  
Reto Marcel Stauffer

Langenthal, 3. Juli 2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19 Epidemie erlangt. Als verantwortungsvolle Bürgerin unseres Landes habe ich den Gesetzesentwurf studiert und begrüsse grundsätzlich die Massnahmen zur fortführenden Eindämmung der Covid-19 Epidemie, soweit diese verhältnismässig sind.

Einzig zu Art. 2 des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, "Impfungen für obligatorisch zu erklären", möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfblogatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Irene Amstutz-Bösiger  
Vordere Hardaustasse 3  
4900 Langenthal

Miriam Schwarz  
Dändlikon 10  
8634 Hombrechtikon

Hombrechtikon, 7. Juli 2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum **Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19** Epidemie erlangt.

Zu **Art. 2** des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, **„Impfungen für obligatorisch zu erklären“**, möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfblogatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (*jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit*) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme  
Mit freundlichen Grüssen

Miriam Schwarz

von alec gagneux  
albulagasse 7  
5200 Brugg

Bundeskanzlei

Rechtsdienst

3003 Bern

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»**

### **Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>3[1]</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>4[2]</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

#### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>5[3]</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>6[4]</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

---

<sup>3[1]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>4[2]</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>5[3]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>6[4]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>



Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>7[5]</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>8[6]</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1<sup>9[7]</sup> ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

---

<sup>7[5]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

<sup>8[6]</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>9[7]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>10[8]</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>11[9]</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>12[10]</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>13[11]</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur

---

<sup>10[8]</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>11[9]</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

<sup>12[10]</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>13[11]</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>14[12]</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>15[13]</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

---

<sup>14[12]</sup> <https://jcblemai.github.io>

<sup>15[13]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>16[14]</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>17[15]</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>18[16]</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung

---

<sup>16[14]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

<sup>17[15]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>18[16]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

#### **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>19[17]</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>20[18]</sup> angezeigt.

#### **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese

---

<sup>19[17]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

<sup>20[18]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

## **Fazit**

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>21[19]</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>22[20]</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder

---

<sup>21[19]</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz [https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>22[20]</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>



«Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die

Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>23[21]</sup>).  
Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Brugg, 8.7.2020

alec gagneux .

---

<sup>23[21]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Bachstrasse 8

Bundeskanz

lei BK

Walter Thurnherr

[recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch)

[Seuzach, 07.07.2020](#)

**Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen und Verordnungen  
des Bundesrats zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie:**

**Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Thurnherr, sehr geehrte Damen und Herren

Ich danke Ihnen für die Möglichkeit, zum Entwurf des Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen und Verordnungen des Bundesrats zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Corona-Gesetz) Stellung nehmen zu können.

Ich danke Ihnen allen für Ihr Engagement im Zusammenhang mit Corona und das rasche Handeln, das am Anfang wichtig war. Es ist sicher nicht einfach, die richtigen Massnahmen zu treffen – unter Zeitdruck, ohne genaue Kenntnisse über die gesundheitlichen Auswirkungen von Covid-19 und im Spannungsfeld, die Bevölkerung zu schützen ohne dabei unverhältnismässige Massnahmen zu ergreifen, sowie unter internationalem Druck anderer Länder und deren Massnahmen. Im Nachhinein ist man immer schlauer – aber spätestens seit April 2020 hätte der Bundesrat die Situation kritisch hinterfragen müssen.

Im Folgenden unterbreite ich Ihnen meine Änderungsanträge:

**1. Artikel 1 Gegenstand und Grundsatz**

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

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

Antrag:

Ich beantrage, dass der Bundesrat die Gefährlichkeit von Covid-19, auf welcher das gesamte Corona-Gesetz basiert, sauber abklärt, indem er transparente Zahlen und Statistiken erstellt und sich dabei von einem interdisziplinär zusammengesetzten, unabhängigen Gremium mit unterschiedlichen Sichtweisen und Meinungen beraten lässt. Ich beantrage zudem, dass der Bundesrat erst dann anhand der objektiven Fakten überprüft, ob es ein Corona-Gesetz braucht und die Massnahmen verhältnismässig sind, um die Bevölkerung zu schützen – und bis dahin das Corona-Gesetz zurückzieht oder auf spätestens Ende 2020 befristet und zwar ohne Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i.

Begründung:

- ☐ Alle bisher getroffenen Massnahmen basieren auf einem Test, der sehr unsicher ist.

- Je mehr Tests durchgeführt werden, desto mehr Infizierte bzw. auch falsch-positiv Getestete werden gefunden. Die tatsächliche Zahl der Infizierten in der gesamten Bevölkerung liegt aber höher. Wenn man zur Berechnung der Sterberate die Zahl der Verstorbenen durch die Zahl der Infizierten teilt, führt das automatisch zu einer Überschätzung der Todesrate. Zusätzlich dazu erhielten alle Verstorbenen, die positiv getestet waren, Corona als Todesursache, auch wenn sie an Krebs oder anderen Erkrankungen litten. Das führte zu einer Verfälschung und somit massiven Überschätzung der Covid-19-Sterberate.
- Die Infektionszahlen wurden in allen Darstellungen immer kumuliert aufgeführt. In Wahrheit fand aber kein exponentieller Anstieg der Kurve statt, wenn man den Anteil Infizierter in Relation zur jeweiligen Testmenge darstellt.
- Es wurde keine Unterscheidung von Infizierten und Erkrankten gemacht. Auf der Basis solcher unwissenschaftlichen, intransparenten, manipulativen Grundlagen wurden der Lockdown und alle Corona-Massnahmen ausgerufen. Wie eine ETH-Studie zeigt, waren zu diesem Zeitpunkt bereits der R-Wert unter 1 und die Fallzahlen abgeflacht. Zudem gibt es verteilt über die ganze Welt hochrangige Expertinnen und Experten, die anderer Meinung sind, was die Gefährlichkeit und die von den Regierungen daraus abgeleiteten Massnahmen betrifft. Leider fanden solche Experten-Meinungen kaum Beachtung in den Mainstream-Medien, wodurch ein sehr einheitliches öffentliches Bild der Situation entstand und ein kontroverser gesellschaftlicher Diskurs unterbunden wurde.

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

[...] Er kann zur Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Heilmitteln und Schutzausrüstungen:

[...] Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel vorsehen; [...]

### Antrag:

Ich beantrage, den Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel vorsehen;» zu streichen.

### Begründung:

Mit diesem Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i kann der Bundesrat Impfungen für obligatorisch erklären. Es wird weder in den Erläuterungen noch im Gesetz selbst eine Einschränkung in Bezug auf besonders vulnerable Bevölkerungsgruppen vorgenommen – wobei mir auch das fragwürdig erscheinen würde. Damit schafft sich der Bundesrat die gesetzliche Grundlage für einen indirekten Impfbzwang. Grundsätzlich erachte ich uns Menschen als selbstverantwortliche Individuen. Jene, die aus gesundheitlichen Gründen das Gefühl haben zu müssen oder aus Solidarität wollen, können sich impfen lassen, falls ein Impfstoff vorliegt. Der kleine Prozentsatz aller anderen besonders vulnerablen Menschen, die sich nicht impfen lassen dürfen, muss sich weiterhin schützen, wie er es von den alljährlichen Grippe-Epidemien gewohnt ist. Es gibt keinen Grund, weshalb sich alle anderen obligatorisch impfen lassen müssten. Es sei denn,

es geht gar nicht um Corona sondern um Grösseres. Falls dies so wäre, ist es völlig undemokratisch, über eine Impfung verbunden mit Angstkampagne allen Menschen irgendeinen Marker für ID2020 zu setzen, ohne darüber den gesellschaftlichen Diskurs in unserem (noch) demokratischen Land geführt zu haben. Zudem ist bekannt, dass Impfungen(unabsichtlich und in diesem Fall aufgrund nicht ausreichender Erprobung) Krankheiten auslösen können. Insbesondere problematisch ist, dass von den 12 Covid-19-Impfstoffen, die derzeit in klinischer Prüfung sind, vier rekombinierte RNA und drei DNA enthalten, die das menschliche Erbgut verändern können. Da erstmals solche Impfverfahren angewendet werden und aufgrund der fehlenden Langzeiterfahrungen damit, ist das ein (unkontrollierbares) Experiment mit der Menschheit.

Grundsätzlich haben wir alle ein Immunsystem, auf das wir auch vertrauen dürfen – und das wir während einer Grippe-Epidemie bewusst stärken können. Leider ist das bei all den im Gesetz vorgeschlagenen Massnahmen kein Thema (z.B. steht nicht im Gesetz «der Bundesrat ordnet an, dass sich alle gesund ernähren und dabei genügend Vitamine zu sich nehmen und sich ausreichend an der frischen Luft bewegen» oder «der Bundesrat trägt Sorge, dass grundsätzlich keine ungesunden Lebensmittel (Zucker, Konservierungsstoffe, etc.) in den Verkauf mehr gelangen»).

Zusätzlich gibt es auch alternative Heilmethoden, die alle sehr erfolgreich sind – auch bei Corona, und gut unterstützen können, die Selbstheilungskräfte zu aktivieren – auch präventiv. Leider scheint dies während der gesamten Corona-Zeit bisher nicht von Interesse zu sein und ist auch kein Thema in diesem Gesetz.

Ich danke Ihnen, für die Berücksichtigung meiner Anträge. Für allfällige Rückfragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung (eigene E-Mail-Adresse einfügen).

Freundliche Grüsse

Güttinger Tobias

Von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern,  
**Namentlich: Samuel Riggenbach**  
an den Bundesrat und an das Parlament  
Mail: [recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch) Juli 2020

Betrifft: Vernehmlassung zur Covid-19-Gesetzesvorlage

Sehr geehrte Damen und Herren,

Mit Ihrem Schreiben vom 19.6.2020 wurde ich in Kenntnis gesetzt über die obengenannte, von Ihnen unterbreitete Gesetzesvorlage. Grundsätzlich befürworte ich den Schutz der Bevölkerung vor gesundheitlichen Bedrohungen.

Schutzmassnahmen müssen verhältnismässig sein. Und vor allem müssen sie ins Verhältnis zur Freiheitseinschränkung gesetzt werden. Im Vergleich zu Alkohol- und Tabakkonsum und zu den Grippe 2015 und 2018 ist die "Covid-19"-infektion relativ harmlos. Deshalb sind besondere Massnahmen wie auch die erwähnte Gesetzesvorlage unverhältnismässig und unnötig.

Die Vorlage ist abzulehnen.

### **Begründung**

Die Vorlage bezieht sich auf die sogenannte Epidemie. Retrospektiv ist diese viel weniger gravierend als angekündigt. Sie verläuft geradezu relativ harmlos. Die Erwägung eines Gesetzes mit grossen Einschränkungen der Bevölkerungsrechte muss tatsächliche Fakten und nicht Hypothesen berücksichtigen. In der gegenwärtigen sanitären Lage ist das Erlassen dieses Gesetzes ungerechtfertigt.

Anmerkung 1 zu Fakten & Hypothesen: ich erwarte eine Untersuchung der Personen, welche als "Corona-Positive" getestet wurden in Zusammenhang mit VORGÄNGIG durchgeführten Grippe-Impfungen derselben Personen, um einen Zusammenhang aufzuzeigen oder auszuschliessen

Anmerkung 2 zu Fakten & Hypothesen: ich erwarte eine Untersuchung, warum in der Statistik (gem. Bundesamt für Statistik) die ersten 18 Wochen vom 2020 die "Welle" derartig stark in den April "gerutscht" ist, sodass gleichzeitig die Anzahl der Toten (KW1 bis KW18) mit 1% plus (Vorjahr / 5-Jahresdurchschnitt) und 3% minus gegenüber 2015 auf praktisch dem gleichen Niveau ist. Ist dieser unglaubliche statistischer Zufall ("genau" gleich viele Tote, aber der Peak nicht im Feb/März, sondern im April), ein noch-nie-dagewesenes Phänomen, oder schon vorgekommen, oder eine Verschiebung/Verschönerung der Zahlen? (siehe Tabelle im Anhang)

Das Prinzip der Verhältnismässigkeit bezieht sich auch auf die therapeutischen Produkte. Die Erleichterung der Zulassungsverfahren erhöht das Risiko unausgereifter Produkte, die schädlich sind, weil das Schaden-Nutzen-Verhältnis nicht genügend erwiesen ist. Angesichts der gegenwärtig relativ geringen Infektionsgefahr ist es unnötig, risiko- und nebenwirkungsreiche Produkte zu vermarkten. In keinem Fall darf das Risiko von Pharmazeutika bzw. von Impfungen jenes der Erkrankung übersteigen. In der Gesetzesvorlage sind deshalb Absätze 2.3. g - j zu streichen.

Alle Belange der Gesundheit gehören zu den grundlegendsten Persönlichkeitsrechten (Art. 10 Bundesverfassung BV), sie unterliegen der Schweigepflicht und dem Datenschutz. Es kann deshalb nicht vom Bundesrat oder einer Behörde ein Behandlungszwang ausgeübt



werden. Dieser wäre selbst unter dem Vorbehalt einer allgemeinen Bedrohung nicht verfassungsrechtlich. Das betrifft auch ein Impfblogatorium. Abgesehen davon gibt es gegenwärtig keine entsprechende Bedrohung. Die Artikel 2.3. c, d, e, und 2.4. b wären deshalb missbräuchlich, verfassungswidrig und müssen gestrichen werden.

Die BV garantiert Wirtschaftsfreiheit (Art. 27). Aus Gründen der Verletzung dieses Grundrechtes ist auch Art. 2.4. a des Covid-19- Gesetzes unvereinbar mit den Prinzipien der Demokratie und würde ihre Aushöhlung bedeuten, mit dem Risiko gravierender wirtschaftlicher Folgen für die Bevölkerung.

Auch Art. 8 der Vorlage ist unvereinbar mit der Unabhängigkeit der Medien und mit der Pressefreiheit. Art. 17 der BV untersagt ausserdem Zensur. Das Risiko zensuriert Beiträge ist erheblich in Anbetracht des Art.8 (Covid-19-Gesetz) und die Pressefreiheit wäre nicht garantiert. Die Presse würde zum Spielball von Manipulationen und wäre unvereinbar mit einer Demokratie.

Deshalb ist auch dieser Artikel nicht annehmbar.

### **Zusammenfassung**

Das Covid-19-Gesetz missachtet in mehrerer Hinsicht verfassungsrechtlich garantierte Grundrechte der Schweizer Bürgerinnen und Bürger. Das Notrecht führte ausserdem bisher zur Verletzung von BV Art.23 (Versammlungsfreiheit) und Art.24 (Vereinigungsfreiheit). Durch das Covid-19-gesetz bestünde ein erhebliches Risiko, auch BV Art. 9 zu missachten ("Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden"), weil die Einschätzung von Nutzen und Schaden im Gesundheitswesen nicht von Politikern gewährleistet werden kann. Sie riskieren in Abhängigkeit der ausgewählten Berater, die sanitäre Lage zu missdeuten und in Bezug auf die Bedürfnisse der individuellen Bürger unverhältnismässig, transgressiv oder manipulativ zu entscheiden.

Von den Unterzeichnenden werden Sie deshalb ersucht, eine Verlängerung der Macht des Bundesrates zur Anwendung des Notrechts, was mit dem Covid-19 -Gesetz beabsichtigt wird, zu unterlassen, die Bundesverfassung rechtmässig zu retablieren und die Covid-19-Gesetzesvorlage vollständig abzulehnen.

Mit freundlichen Grüßen,

--

Samuel Riggerbach,  
Voltastrasse 104  
4056 Basel

Sehr geehrte Bundespräsidentin, sehr geehrter Bundesrat

Ich bin nicht auf der Adressatenliste Ihrer Vernehmlassung. Ich bin einfach ein zutiefst besorgter Bürger, der loswerden möchte, was ihn schon lange sehr beschäftigt.

Das „Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz)“ macht mir Angst. Viel mehr Angst als es der Covid-Virus jemals vermochte. Aus meiner Sicht mutieren wir von einer Vorzeige-Demokratie zu einer Diktatur in nie dagewesenem Masse. Insbesondere der Artikel 2 „Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie“ macht mich nicht nur sprachlos, er schockiert mich. Auch die massiv verkürzte Vernehmlassungsfrist lässt mich in meinem Rechtsverständnis erschauern. Nie hätte ich so etwas in der Schweiz für möglich gehalten.

Wenn es mir recht ist, steht in der Bundesverfassung, dass man ein Recht auf einen unversehrten Körper hat. Dies widerspricht zum Beispiel völlig dem Punkt „Impfungen für obligatorisch erklären.“

In meiner tiefen Besorgnis habe ich die Geschichte „Covid-19 Version 1“ geschrieben. Ich habe mir dann noch ausgemalt, wie es sein könnte, wenn alles gut kommt und die Behörden nicht noch mehr in Panik geraten. Dies können Sie in meiner Geschichte „Covid-19 Version 2“ lesen.

Vielleicht werden Sie diese Zeilen nie lesen, denn ich habe sie an das Mail [recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch) gesendet. Vielleicht haben die verantwortlichen Personen Bedenken oder gar Angst, meine Zeilen und Artikel an Sie, sehr geehrte Bundespräsidentin, sehr geehrter Bundesrat, weiterzuleiten. Das wäre natürlich sehr schade und würde nicht für ein wohlwollendes Klima des Bundesrates gegenüber seinen Mitarbeitenden oder Stakeholdern sprechen.

Schon zu Beginn der Corona-Krise haben mich 3 Fragen beschäftigt:

1. Seit wann ist der Bundesrat so nett zu unseren alten Menschen?
2. Seit wann kann der Bundesrat so locker so viel Geld ausgeben?
3. Von wem werden wir beübt?

Spätestens bei der dritten Frage, sagen alle: Charles, das ist ja eine Verschwörungstheorie. 1291 auf dem Rütli hat mit den Volksvertretern von Uri, Schwyz und Unterwalden in gewisser Weise auch eine Verschwörungstheorie stattgefunden, die sich aber in der Praxis extrem gut bewährt hat - bis jetzt.

Diese obigen 3 Fragen wurden mir bis heute von niemandem befriedigend beantwortet.

Ich hoffe sehr, dass die Schweizerische Eidgenossenschaft bald zur Vernunft kommt und nicht nochmals 7 Volksinitiativen benötigt, um wieder gesunde, korrekte Machtverhältnisse entstehen zu lassen.

Besorgte Grüsse

Charles Romeo Kobelt

Lippenrütli 4b  
6206 Neuenkirch  
[charles.kobelt@bluewin.ch](mailto:charles.kobelt@bluewin.ch)

Liebe\*r Bundesrät\*innen, liebe Parlamentarier\*innen  
unseres schönen Landes

Viele Menschen sind tief besorgt über das, was politische Entscheidungsträger unter Verbreitung von Angst und Schrecken anrichten. Beschneidung unserer Grundrechte, Einschränkungen der individuellen Entscheidungshoheit über Gesundheit und Krankheit, sozialen Begegnungen, freien Meinungsäusserung, des Aufenthaltes im öffentlichen Raum, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Lebens, sie sind zur neuen Normalität geworden.

Und was kommt noch?

Der Bundesrat hat die ausserordentliche Lage aufgehoben, weil die getroffenen Massnahme ungleich mehr Schäden anrichteten als das Virus, welches damit bekämpft werden sollte. Der Bundesrat beantragt die Umwandlung des Notrechtes in „dringliches“ Bundesrecht unter Verkürzung der Vernehmlassungsfrist von 3 Monaten auf 3 Wochen (bis 10. Juli).

Was erreicht er damit?

Der Bundesrat umgeht damit demokratische Kontrollen per Verordnung und kann weiterhin unser Leben bis in höchstpersönliche Angelegenheiten bestimmen. Damit wird er zukünftig die Zulassungsprüfungen für Medikamente und Impfstoffe durch die Swissmedic umgehen und einen Impfzwang erlassen können.

Die Umwandlung des Notrechts in „dringliches“ Bundesrecht ist unnötig und verlängert das Zwangsregime mindestens weitere zwei Jahre. Ein Referendum dagegen hätte keine aufschiebende Wirkung, weil „dringlich“. Nach dem 2. Weltkrieg brauchte es sieben Volksinitiativen und sieben Jahre, bis das Notrecht aufgehoben wurde.

Stattdessen soll eine Kommission eingesetzt werden, welche die Verhältnis- und Zweckmässigkeit der Verordnungen untersucht. Weiter sollte sich eine Ethikkommission und das Volk damit befassen, welche gesellschaftlichen Werte wie gewichtet werden. Lebenserhalt um

jeden Preis versus Lebensqualität? Was sind die für uns und die Erde relevanten Themen der Gegenwart und Zukunft?

**Darüber muss eine breite gesellschaftliche Diskussion stattfinden und daraus Handlungsleitsätze abgeleitet werden!**

Sonst wird zukünftig bei jeder Grippewelle eine ausserordentliche Lage erlassen und per Verordnung über unser individuelles und gesellschaftliches Leben bestimmt.

Daher trete ich mit aller Entschiedenheit für eine Rückweisung des bundesrätlichen Antrages und dessen Dringlichkeit ein.

Freundliche Grüsse

Sigmund Graf  
Brunnenbergstr. 7  
9000 St. Gallen

Bundeskanzlei

Sektion Recht

Herr Stephan Brunner

3003 Bern

Gerolfingen, 8.7.2020

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

Sehr geehrter Herr Brunner,

sehr geehrte Damen und Herren

Am 19. Juni wurden die interessierten Kreise dazu eingeladen, sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf des Covid-19-Gesetzes (Vorlage) zu äussern. Es soll als Grundlage dienen, „dass der Bundesrat die bereits in verfassungsunmittelbaren Verordnungen beschlossenen Massnahmen fortführen kann, die für die Bewältigung der Covid-19-Epidemie weiterhin nötig sind.“

Als Einwohner, Steuerzahler und Krankenkassenpflichtiger bin ich – wie alle Menschen in der Schweiz – von der Vorlage stark betroffen und bedanke mich daher für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Nachfolgend finden Sie meine generellen Bemerkungen (Ziff. I) und begründeten Änderungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen (Ziff. II). In der Hoffnung, ihnen mehr Gewicht zu verleihen, habe ich sie als Anträge bezeichnet.

Zusammenfassend unterstütze ich die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Massnahmen zur Milderung der Auswirkungen der Primärmassnahmen, jedoch nicht für Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie. Denn die Vorlage schiesst über das ursprüngliche Ziel des Bundesrats, die Epidemie einzudämmen, hinaus. Nicht zuletzt, um die Akzeptanz der Vorlage in der Bevölkerung zu erhöhen, rege ich zudem an, die Vorlage (bspw. Art. 2) mit einer Bestimmung zu ergänzen, wonach Impfungen im Zusammenhang mit SARS-CoV-2 nur auf freiwilliger Basis verabreicht und auch nicht indirekt (z.B. via Arbeitgeber oder Zugangsbeschränkungen) erzwungen werden dürfen. Ebenfalls sollte gesetzlich festgehalten werden, dass das Tragen einer Maske sowie auch das Verwenden der Swiss-Covid-App freiwillig sind.

Ich danke Ihnen für die Berücksichtigung meiner fristgerecht eingereichten Anliegen.

Freundliche Grüsse

Kerstin Lutiger

**I. Generelles**

Es ist begrüssenswert, mit der Vorlage eine formell-gesetzliche Grundlage für die Massnahmen zu schaffen, die der Bewältigung der Auswirkungen dienen, die durch die epidemienrechtlichen Vorkehrungen des Bundesrates entstanden sind. Denn es ist anzunehmen, dass viele KMU Konkurs anmelden müssen, Menschen ihre

Existenzgrundlageverlieren sowie die Arbeitslosen- und Armutsquoten weiterhin steigen werden. Womöglich sehe ich das zu pessimistisch, aber angesichts der am 1. Juli 2020 verordneten Maskenpflicht im öffentlichen Verkehr fällt es mir schwer, zuversichtlich zu bleiben.

Ebenfalls zu begrüßen ist, dass der Bund – und hier gebührt Bundesrat Ueli Maurer besonderer Dank – rasch und pragmatisch reagiert hat, um der Wirtschaft und einem Grossteil der vom Lockdown besonders stark Betroffenen finanzielle Unterstützung zu gewähren. Im März 2020 gab es zweifellos guten Grund zur Annahme, dass das neuartige Virus viel gefährlicher sei, als es sich in der Folge erwies. Die von der WHO prognostizierten Letalitätsraten (die glücklicherweise in der Folge massiv herunterkorrigiert werden konnten), die Zahlen der in Italien mit Corona Infizierten und Verstorbenen sowie Bilder von überfüllten Krematorien und Lastwägen, die Särge transportierten, taten das Übrige. Mit vermehrter Testaktivität schnellte auch die Zahl der in der Schweiz positiv auf das Virus Getesteten rasant nach oben. Ja, es bestand Grund zur Sorge, und diese wurde nicht zuletzt durch Medienberichte (um nicht zu sagen: allgemeine Panikmache) geschürt. Die Ungewissheit und die Angst waren allenthalben spürbar.

Ich kann daher nachvollziehen, dass der Bundesrat Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit ergriffen und am 16. März 2020 schliesslich auch den teilweisen Lockdown beschlossen hat. Und ich bin überzeugt, dass er mit besten Absichten gehandelt hat.

Die Primärmassnahmen haben sicherlich dazu beigetragen, dass die Infektionskurve in der Folge abflachte und die (ausgebauten) Kapazitäten im Gesundheitswesen nicht gesprengt wurden. Die Massnahmen hatten auch gewisse Vorteile, indem sie etwas Ruhe in die übliche Hektik brachten und der Umwelt eine Verschnaufpause gönnten – wobei Letzteres zu relativieren ist, da der Plastikverbrauch generell und das Abfallvolumen pro Kopf wohl ziemlich gewachsen ist und man inzwischen überall weggeworfene Masken sieht. Allerdings hätte ich mir schon im Frühling ein ganzheitlich orientiertes, auf längere Perspektive ausgerichtetes Vorgehen sowie auf die Risikogruppen fokussierte Massnahmen gewünscht. Es war früh absehbar, dass die Primärmassnahmen langfristig grossen Schaden nicht nur finanzieller, sondern auch gesundheitlicher Art anrichten werden und die Gesellschaft – nicht nur zum Positiven – verändern könnten.

Mittlerweile verstärkt sich mein Eindruck, dass die Corona-Krise bzw. die entsprechende Berichterstattung in den meisten Medien längerfristig zu einer Spaltung der Gesellschaft führen wird; das im Frühling grassierende Denunziantentum war wohl nur ein übler Vorgeschmack. Das kann nicht im Sinne des Bundesrats und des Parlaments sein.

Inzwischen, d.h. bei Betrachtung der vom BAG zur Verfügung gestellten Statistiken und Grafiken eigentlich schon seit April, wissen wir, dass das Virus zum Glück nicht derart schlimme Folgen zeitigt, wie ursprünglich befürchtet. Die Kapazitäten im Gesundheitswesen wurden nicht überlastet und die Sterblichkeit dürfte auf ähnlich hohem Niveau sein wie 2015. Auch ist unbestritten, dass jeder Todesfall bedauerlich und insbesondere für die Angehörigen mit Schmerz und Trauer verbunden ist. Aber wenn das Medianalter der «im Zusammenhang mit Covid-19 Verstorbenen» bei 84 Jahren und damit über der üblichen Lebenserwartung in der Schweiz liegt, ist die Frage, ob es ab Herbst spezifische Grundlagen für Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie braucht, durchaus berechtigt.



Falls es zu einer zweiten Welle kommen sollte, könnten allfällige Massnahmen, sofern sie tatsächlich erforderlich und das mildeste Mittel wären (was insbesondere in Bezug auf die Maskenpflicht im ÖV bezweifelt werden darf), gestützt auf das Epidemiengesetz (EpG) getroffen werden. Es ist daher darauf zu verzichten, eine spezialgesetzliche Grundlage für Massnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie zu schaffen.

Zudem wäre es im Hinblick auf die schon jetzt vielerorts heraufbeschworene zweite Welle angebracht, die Bevölkerung zu sensibilisieren, wie sie ihr Immunsystem stärken kann, statt sie mit Kampagnen «alert» zu halten bzw. in Angst und Schrecken zu versetzen.

Selbstverständlich bleiben auch die Abstands- und Hygieneregeln weiterhin wichtig. Doch wir kennen sie mittlerweile in- und auswendig und es ist nicht notwendig (sondern kann bisweilen als belästigend empfunden werden), ständig und überall den entsprechenden Plakaten etc. ausgesetzt zu sein.

## **II. Zu einzelnen Bestimmungen**

### **Art. 1 Gegenstand und Grundsatz**

#### **Antrag:**

1 Dieses Gesetz regelt besondere Befugnisse des Bundesrates zur ~~Bekämpfung mit der Covid-19-Epidemie und zur Bewältigung~~ Milderung der Auswirkungen der ~~Bekämpfungs~~ Massnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie auf Gesellschaft, Wirtschaft, Umwelt und Behörden.

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

#### **Eventualiter:**

1 Dieses Gesetz regelt besondere Befugnisse des Bundesrates ~~zur Bekämpfung mit zur Eindämmung~~ der Covid-19-Epidemie und zur ~~Bewältigung~~ Milderung der Auswirkungen der ~~Bekämpfungs~~ Eindämmungsmassnahmen auf Gesellschaft, Wirtschaft, Umwelt und Behörden.

2 Der Bundesrat macht von diesen Befugnissen nur so weit Gebrauch, als dies zur Eindämmung ~~Bewältigung~~ der Covid-19-Epidemie und zur Milderung der Auswirkungen der Eindämmungsmassnahmen notwendig ist.

#### **Begründung:**

Art. 1 ist relevant für die Auslegung der weiteren Bestimmungen und verdient daher besonderes Augenmerk.

Angesichts der mittlerweile vorhandenen Daten und Erkenntnisse betreffend das Virus und Covid-19 reichen die Vorschriften des Epidemiengesetzes als Grundlage für allfällige Primärmassnahmen aus. Eine spezialgesetzliche Regelung ist nicht erforderlich. Falls dem Hauptantrag nicht gefolgt wird, wovon ich ausgehe und deshalb sowie angesichts der kurzen Vernehmlassungsfrist auf Anträge für Folgeanpassungen in den weiteren Bestimmungen verzichte, sollte die Bestimmung umformuliert werden.

Auch Mr. Corona, Dr. Daniel Koch, störte sich an einer Pressekonferenz daran, als ein Journalist im Zusammenhang mit Covid-19 Kriegsrhetorik verwendete. Der Begriff „Bekämpfung“ hat nicht nur einen schalen Beigeschmack, sondern schiesst über das ursprüngliche Ziel des Bundesrats hinaus. Denn als im März 2020 die ersten Massnahmen

und anschliessend der teilweise Lockdown beschlossen wurden, ging es darum, **eine rasche Ausbreitung der Krankheit zu verhindern, besonders gefährdete Personen vor einer Infektion zu schützen** und das **Gesundheitssystem vor einer Überlastung zu bewahren** (Erl. Bericht, S. 3).

Die „Bekämpfung“ (Abs. 1) und „Bewältigung“ (Abs. 2) der Covid-19-Epidemie, die Lektüre der weiteren Bestimmungen sowie der Erläuterungen lassen aber den Schluss zu, dass das Ziel (mittlerweile) ein anderes ist oder werden könnte: nämlich die Fallzahlen möglichst gegen Null zu bringen! Wie soll die Bevölkerung da eine Herdenimmunität entwickeln? Nun, eine solche wird womöglich gar nicht angestrebt, denn es wurde ja schon von Beginn an kommuniziert, dass primär eine Impfung helfen könne.

„Bewältigung“ der Auswirkungen mag gut gemeint, aber bis Ende 2022 kaum umsetzbar sein (eine Verlängerung des Gesetzes wird uns hoffentlich erspart bleiben). Viele der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen Auswirkungen der bislang getroffenen Massnahmen zur Eindämmung der Epidemie sowie die damit einhergehenden psychischen und physischen Folgen für Einzelpersonen werden sich erst noch zeigen und uns lange erhalten bleiben. Einige dieser Folgen können mit Geld etwas behoben werden. Es lohnt sich aber, auch an die arbeitenden und künftigen Generationen zu denken, weshalb „Milderung“ der Auswirkungen der passendere Begriff ist.

Der Hinweis auf die Umwelt dient der Kohärenz der Gesetzgebung und ist hier insbesondere in Bezug auf die Maskenpflicht relevant (vgl. die Begründung in Ziff. II, zusätzliche Bestimmungen).

Der Grundsatz in Abs. 2 ergibt sich bereits aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie macht es aber Sinn, dies speziell zu erwähnen, nicht zuletzt, um das Vertrauen in die Regierung wieder zu stärken. Die Notwendigkeit sollte sich aber auch auf Milderung der „Corona-Folgeschäden“ beziehen.

## **Art. 2 Massnahmen zur ~~Bekämpfung~~ Eindämmung der Covid-19-Epidemie**

### **Antrag:**

**Abs. 1:** Der Bundesrat kann evidenzbasierte Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur ~~Bekämpfung~~ Behandlung der durch das Virus SARS-CoV-2 ~~Coronavirus~~ verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.

**Abs. 2 Bst. i:** ~~Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel vorsehen;~~

**Abs. 5:** ~~Er kann die Übernahme der Kosten von diagnostischen und serologischen Covid19-Analysen regeln.~~

### **Begründung:**

Dass «Bekämpfung» ein unpassender Begriff ist, wurde bereits ausführlich unter Art. 1 dargelegt. Mit Blick auf die Einheitlichkeit der Begriffe und damit einhergehend auch die Rechtssicherheit ist es angebracht, in Art. 2 Abs. 1 wie in Abs. 4 von «Behandlung» zu sprechen.

Obwohl es selbstverständlich ist, dass allfällige Massnahmen evidenzbasiert sein sollten, ist es angesichts der überstandenen ausserordentlichen und der aktuellen besonderen Lage angebracht, dies speziell zu erwähnen.

Der Begriff «Coronavirus» ist zu präzisieren. Coronaviren gab es ja schon früher und wird es wohl auch in Zukunft in mutierter Form geben. Wird nicht präzisiert, ist es dem Bundesrat in

der Folge unbenommen, auf Verordnungsstufe weitere Arten von Coronaviren festzulegen, in deren Zusammenhang anschliessend Massnahmen getroffen werden könnten.

Bst. i ist ersatzlos zu streichen. Auffallend ist, dass anstelle des in den übrigen Absätzen verwendeten Begriffs «Heilmittel» hier von «Arzneimitteln» die Rede ist. Damit wird i.V.m.

Art. 6 Abs. 2 Bst. d EpG sowie der exemplarischen Aufzählung in 40 Abs. 2

EpG(«insbesondere») eine gesetzliche Grundlage geschaffen, um unter Umständen eine Impfung, die kein reguläres Zulassungsverfahren durchlaufen hat, für gewisse

Personengruppen oder gar die gesamte Bevölkerung für obligatorisch zu erklären. Dies mag vielleicht die Pharmabranche erfreuen, kann aber angesichts des aktuellen Kenntnisstands zur Gefährlichkeit von SARS-CoV-2 nicht im Sinne des Gesundheitsschutzes und erst recht nicht der Bevölkerung sein. Wir haben es zum Glück nicht mit Ebola zu tun!

Ebenfalls ersatzlos zu streichen ist Abs. 5. Es darf nicht sein, dass letztlich die Steuerzahlenden dafür aufkommen müssen, wenn massenweise Tests durchgeführt werden, deren Ergebnisse und Treffsicherheit durchaus in Frage gestellt werden dürfen.

### Zusätzliche Bestimmungen

#### Antrag:

**Art. 2 Abs. 7 (neu):** Eine Impfung zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie (*alternativ: Impfung gegen SARS-CoV-2*) darf nur mit Einwilligung der betroffenen Person verabreicht werden. Diese Einwilligung darf auch nicht indirekt erzwungen werden.

**Art. 2 Abs. 8 (neu):** Das Tragen einer Maske im öffentlichen Raum, einschliesslich bei der Benutzung des öffentlichen Verkehrs, ist freiwillig.

**Art. 2 Abs. 9 (neu):** Die Verwendung der Swiss-Covid-App ist freiwillig. Personen, die die App nicht nutzen, dürfen nicht benachteiligt werden.

#### Begründung:

Die Vorlage soll mit einer Bestimmung ergänzt werden, wonach eine allfällige **Impfung** im Zusammenhang mit Covid-19 ausdrücklich nur verabreicht werden darf, wenn die betroffene Person damit einverstanden ist und auch nicht vom Arbeitgeber oder in anderer Form, bspw. mittels gewisser Zugangsbeschränkungen, dazu gezwungen werden kann. Diese spezialgesetzliche Bestimmung ginge dem EpG vor. Damit kann allfälligen Bedenken in der Bevölkerung begegnet werden und die Akzeptanz der Vorlage wird generell erhöht.

Die **Maskenpflicht** erhitzt die Gemüter! Nachdem der Bundesrat und auch das BAG im Frühling wochenlang erzählten, das Tragen einer Maske im sei nicht wirklich zielführend, erstaunt es nun umso mehr, dass per 6. Juli eine generelle Maskenpflicht für Nutzerinnen und Nutzer des öffentlichen Verkehrs eingeführt wurde. Mittlerweile sind ja genug Masken an Lager und es ist daher verständlich, dass diese verkauft werden sollen. Ich werde zudem den Eindruck nicht los, dass es sich bei der Maskenpflicht um einen Akt der (möglicherweise auch von der EU inspirierten) Symbolpolitik handelt, der die Bevölkerung im wahrsten Sinn des Worts übermässig bevormundet. Die Maske muss sogar getragen werden, wenn man allein oder weniger als 15 Minuten im öffentlichen Verkehr (selbst auf einem Schiff an der frischen Luft) sitzt und der Mindestabstand von 2 bzw. neu 1.5 Metern eingehalten werden kann.

Diese Massnahme ist unverhältnismässig und verstösst gegen die Menschenwürde!

Bundesrätin Simonetta Sommaruga mag das anders sehen. Doch blickt mandenjenigen, die die Maske tragen, in die Augen, fällt regelmässig auf, wie wenig Lebensfreude noch vorhanden ist. Hinzu kommt, dass der Nutzen und mögliche negative Auswirkungen des

Maskentragens immer noch kontrovers diskutiert werden. Zudem sind gesunde Menschen nicht ansteckend und es gibt auch deshalb keinen vernünftigen Grund, dass sie eine Maske tragen müssten. Wer sich krank fühlt oder Kontakt mit Infizierten hatte, für die oder den gilt sowieso: «Bleiben Sie zuhause. ~~Retten Sie Leben~~». Ausserdem ist der Anteil der positiv Getesteten und allenfalls Erkrankten (ein Grossteil davon ist mittlerweile wieder genesen) gemessen an der Einwohnerzahl der Schweiz gering. Angesichts dessen gilt es das Risiko, dass Personen, die sich topfit fühlen und das Virus in sich tragen und eventuell mit öffentlichen Verkehrsmitteln unterwegs sind, in Kauf zu nehmen. Der Strassenverkehr bspw. birgt auch gewisse Risiken in sich, die gesellschaftlich akzeptiert sind.

Last but not least setzt die Maskenpflicht auch in Bezug auf den Umweltschutz einen falschen Anreiz: Denn Personen, die nicht gewillt sind, im Hochsommer eine Maske zu tragen, könnten sich entscheiden, statt den ÖV zu benutzen vermehrt Auto zu fahren. Und Personen, die aus ökologischer Überzeugung auf ein Auto verzichten woll(t)en, sind klar benachteiligt gegenüber denjenigen, die aufs Auto umsteigen. So gesehen haftet der Maskenpflicht übrigens auch eine diskriminierende Komponente an.

Ebenfalls sollte im Gesetz festgehalten werden, dass die Verwendung der **Swiss-Covid-App** wie vom Bundesrat angekündigt auf freiwilliger Basis erfolgt und Personen, die es vorziehen, die App nicht zu installieren, in keiner Weise benachteiligt werden.

Von Schweizer Bürgerinnen und  
Bürgern an den  
Bundesrat und an das Parlament  
Mail: [recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch) 7. Juli 2020

Betrifft: Vernehmlassung zur Covid-19-Gesetzesvorlage

Sehr geehrte Damen und Herren,

Ich wurde in Kenntnis gesetzt über die obengenannte, von Ihnen unterbreitete Gesetzesvorlage. Grundsätzlich befürworte ich den Schutz der Bevölkerung vor gesundheitlichen Bedrohungen. Schutzmassnahmen müssen jedoch verhältnismässig sein. Im Vergleich zu Alkohol- und Tabakkonsum und zu den Grippen 2015 und 2018 ist die "Covid-19"-Infektion relativ harmlos. Deshalb sind besondere Massnahmen - wie auch die erwähnte Gesetzesvorlage - unverhältnismässig und unnötig. Die Vorlage ist abzulehnen.

#### Begründung

Die Vorlage bezieht sich auf die sogenannte Epidemie. Retrospektiv ist diese viel weniger gravierend als angekündigt. Sie verläuft relativ harmlos. Die Erwägung eines Gesetzes mit grossen Einschränkungen der Bevölkerungsrechte muss tatsächliche Fakten und nicht Hypothesen berücksichtigen. In der gegenwärtigen sanitären Lage ist das Erlassen dieses Gesetzes ungerechtfertigt.

Das Prinzip der Verhältnismässigkeit bezieht sich auch auf die therapeutischen Produkte. Die Erleichterung der Zulassungsverfahren erhöht das Risiko unausgereifter Produkte, die schädlich sind, weil das Schaden-Nutzen-Verhältnis nicht genügend erwiesen ist. Angesichts der gegenwärtig relativ geringen Infektionsgefahr ist es unnötig, risiko- und nebenwirkungsreiche Produkte zu vermarkten. In keinem Fall darf das Risiko von Pharmazeutika bzw. von Impfungen jenes der Erkrankung übersteigen. In der Gesetzesvorlage sind deshalb Absätze 2.3. g - j zu streichen.

Alle Belange der Gesundheit gehören zu den grundlegendsten Persönlichkeitsrechten (Art. 10 Bundesverfassung BV), sie unterliegen der Schweigepflicht und dem Datenschutz. Es kann deshalb nicht vom Bundesrat oder einer Behörde ein Behandlungszwang ausgeübt werden.

Dieser wäre selbst unter dem Vorbehalt einer allgemeinen Bedrohung nicht verfassungsrechtlich. Das betrifft auch ein Impf-Obligatorium. Abgesehen davon gibt es gegenwärtig keine entsprechende Bedrohung. Die Artikel 2.3. c, d, e, und 2.4. b wären deshalb missbräuchlich, verfassungswidrig und müssen gestrichen werden.

Die BV garantiert Wirtschaftsfreiheit (Art. 27). Aus Gründen der Verletzung dieses Grundrechtes ist auch Art. 2.4. a des Covid-19- Gesetzes unvereinbar mit den Prinzipien der Demokratie und würde ihre Aushöhlung bedeuten, mit dem Risiko gravierender wirtschaftlicher Folgen für die Bevölkerung.

Auch Art. 8 der Vorlage ist unvereinbar mit der Unabhängigkeit der Medien und mit der Pressefreiheit. Art. 17 der BV untersagt ausserdem Zensur. Das Risiko zensuriert Beiträge ist erheblich in Anbetracht des

Art.8 (Covid-19-Gesetz) und die Pressefreiheit wäre nicht garantiert.  
Die Presse würde zum Spielball von Manipulationen und wäre unvereinbar mit einer Demokratie.  
Deshalb ist auch dieser Artikel nicht annehmbar.

#### Zusammenfassung

Das Covid-19-Gesetz missachtet in mehrerer Hinsicht verfassungsrechtlich garantierte Grundrechte der Schweizer Bürgerinnen und Bürger. Das Notrecht führte ausserdem bisher zur Verletzung von BV Art.23

(Versammlungsfreiheit) und Art.24 (Vereinigungsfreiheit). Durch das Covid-19-Gesetz bestünde ein erhebliches Risiko, auch BV Art. 9 zu missachten ("Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden"), weil die Einschätzung von Nutzen und Schaden im Gesundheitswesen nicht von Politikern gewährleistet werden kann. Sie riskieren in Abhängigkeit der ausgewählten Berater, die sanitäre Lage zu missdeuten und in Bezug auf die Bedürfnisse der individuellen Bürger unverhältnismässig, transgressiv oder manipulativ zu entscheiden.

Von den Unterzeichnenden werden Sie deshalb ersucht, eine Verlängerung der Macht des Bundesrates zur Anwendung des Notrechts, was mit dem Covid-19-Gesetz beabsichtigt wird, zu unterlassen, die Bundesverfassung rechtmässig zu retablieren und die Covid-19-Gesetzesvorlage vollständig abzulehnen.

Mit freundlichen Grüssen

Cathrin Nohl

--

Cathrin Nohl  
Mitteldorfweg 51  
CH-8915 Hausen am Albis

Tel +41 44 764 09 18  
[cathrin.nohl@datazug.ch](mailto:cathrin.nohl@datazug.ch)



Von Schweizer Bürgerinnen und  
Bürgern an den  
Bundesrat und an das Parlament  
Mail: [recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch) Juli 2020

Betrifft: Vernehmlassung zur Covid-19-Gesetzesvorlage

Sehr geehrte Damen und Herren,

Mit Ihrem Schreiben vom 19.6.2020 wurde ich in Kenntnis gesetzt über die obengenannte, von Ihnen unterbreitete Gesetzesvorlage. Grundsätzlich befürworte ich den Schutz der Bevölkerung vor gesundheitlichen Bedrohungen. Schutzmassnahmen müssen verhältnismässig sein. Im Vergleich zu Alkohol- und Tabakkonsum und zu den Grippe 2015 und 2018 ist die "Covid-19"-infektion relativ harmlos. Deshalb sind besondere Massnahmen wie auch die erwähnte Gesetzesvorlage unverhältnismässig und unnötig. Die Vorlage ist abzulehnen.

Begründung

Die Vorlage bezieht sich auf die sogenannte Epidemie. Retrospektiv ist diese viel weniger gravierend als angekündigt. Sie verläuft geradezu relativ harmlos. Die Erwägung eines Gesetzes mit grossen Einschränkungen der Bevölkerungsrechte muss tatsächliche Fakten und nicht Hypothesen berücksichtigen. In der gegenwärtigen sanitären Lage ist das Erlassen dieses Gesetzes ungerechtfertigt.

Das Prinzip der Verhältnismässigkeit bezieht sich auch auf die therapeutischen Produkte. Die Erleichterung der Zulassungsverfahren erhöht das Risiko unausgereifter Produkte, die schädlich sind, weil das Schaden-Nutzen- verhältnis nicht genügend erwiesen ist. Angesichts der gegenwärtig relativ geringen Infektionsgefahr ist es unnötig, risiko- und nebenwirkungsreiche Produkte zu vermarkten . In keinem Fall darf das Risiko von Pharmazeutika bzw. von Impfungen jenes der Erkrankung übersteigen. In der Gesetzesvorlage sind deshalb Absätze 2.3. g - j zu streichen.

Alle Belange der Gesundheit gehören zu den grundlegendsten Persönlichkeitsrechten (Art. 10 Bundesverfassung BV), sie unterliegen der Schweigepflicht und dem Datenschutz. Es kann deshalb nicht vom Bundesrat oder einer Behörde ein Behandlungszwang ausgeübt werden. Dieser wäre selbst unter dem Vorbehalt einer allgemeinen Bedrohung nicht verfassungsrechtlich. Das betrifft auch ein Impfbobligatorium. Abgesehen davon gibt es gegenwärtig keine entsprechende Bedrohung. Die Artikel 2.3. c, d, e, und 2.4. b wären deshalb missbräuchlich, verfassungswidrig und müssen gestrichen werden.

Die BV garantiert Wirtschaftsfreiheit (Art. 27). Aus Gründen der Verletzung dieses Grundrechtes ist auch Art. 2.4. a des Covid-19- Gesetzes unvereinbar mit den Prinzipien der Demokratie und würde ihre Aushöhlung bedeuten, mit dem Risiko gravierender wirtschaftlicher Folgen für die Bevölkerung.

Auch Art. 8 der Vorlage ist unvereinbar mit der Unabhängigkeit der Medien und mit der Pressefreiheit. Art. 17 der BV untersagt ausserdem Zensur. Das Risiko zensuriert Beiträge ist erheblich in Anbetracht des Art.8 (Covid-19-Gesetz) und die Pressefreiheit wäre nicht garantiert. Die Presse würde zum Spielball von Manipulationen und wäre unvereinbar mit einer Demokratie. Deshalb ist auch dieser Artikel nicht annehmbar.

### Zusammenfassung

Das Covid-19-Gesetz missachtet in mehrerer Hinsicht verfassungsrechtlich garantierte Grundrechte der Schweizer Bürgerinnen und Bürger. Das Notrecht führte ausserdem bisher zur Verletzung von BV Art.23 (Versammlungsfreiheit) und Art.24 (Vereinigungsfreiheit). Durch das Covid-19-gesetz bestünde ein erhebliches Risiko, auch BV Art. 9 zu missachten ("Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden"), weil die Einschätzung von Nutzen und Schaden im Gesundheitswesen nicht von Politikern gewährleistet werden kann. Sie riskieren in Abhängigkeit der ausgewählten Berater, die sanitäre Lage zu missdeuten und in Bezug auf die Bedürfnisse der individuellen Bürger unverhältnismässig, transgressiv oder manipulativ zu entscheiden.

Von den Unterzeichnenden werden Sie deshalb ersucht, eine Verlängerung der Macht des Bundesrates zur Anwendung des Notrechts, was mit dem Covid-19 - Gesetz beabsichtigt wird, zu unterlassen, die Bundesverfassung rechtmässig zu retablieren und die Covid-19-Gesetzesvorlage vollständig abzulehnen.

Mit freundlichen Grüßen,

Silvia Widmer

\*\*\*\*\*

Silvia Widmer

Preyenstrasse 3, 8623 Wetzikon

Tel. 079 649 64 38 oder 044 710 31 15

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset

ich fordere Sie mit dieser dringlichen Bitte auf, das Bundesgesetz "Covid-19" zurückzuweisen.

Ich mache mir grosse Sorgen über die derzeitigen Entwicklungen. Es sind vor allem zwei Themen, die mich beschäftigen.

Dass die GPK an ihrer Sitzung vom 24. Juni 2020 **!!!keine Zeit hatte!!!** über die aktuelle Lage zu diskutieren, macht mich fassungslos. Das Argument, dass wir ja noch mitten in der Krise stecken würden, ist in Anbetracht der Bestrebungen des Bundesrates das Notrecht in ordentliches Recht zu überführen, unverständlich.

Verstehen Sie mich recht: Auch wenn der Bundesrat kein Notrecht erlassen hätte, gäbe es viel zu tun. Denn durch die **Corona-Panik** anderer Länder käme es genauso zu Ängsten, Verunsicherungen, Entlassungen usw.

**Weisen Sie das "Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des BR zur Bewältigung der Covid-19- Epidemie" zurück!**

Einerseits gibt es keinen Bedarf für eine gesetzliche Regelung, andererseits gäbe es sinnvolle Möglichkeiten die Bevölkerung zu schützen, ohne diese zu kontrollieren.

**Kontrolliert werden müssen die Unternehmen, insbesondere die Pharmamultis** und nicht die Menschen.

Äusserst heikel ist insbesondere die **"punktuelle Aufhebung der Regulierungen für Heilmittel"**:

Wussten Sie, dass schon jetzt die Beipackzettel bei **50% der neu zugelassenen Medikamente angepasst** werden müssen (**wohlverstanden, obwohl Tier- und Menschenversuche stattgefunden hatten!**) oder das Medikament sogar zurückgezogen werden muss, weil es bei den PatientInnen und Patienten zu dermassen schweren Nebenwirkungen führt, dass sogar abgebrühteste Hersteller nichts mehr verschweigen können?

Wussten Sie, dass **95% der Substanzen**, welche sich in den Tierversuchen (scheinbar) als sicher erwiesen, **in den klinischen Studien I-III rausfallen?**

<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4594046/>

Wussten Sie, dass 50% der Substanzen, die sich in diesen klinischen Studien I-III (scheinbar) als sicher erwiesen, dann am Markt bei der Anwendung an Patientinnen und Patienten negativ auffallen? Und eine solche Lotterie soll noch zusätzlich aufgeweicht werden? Ich hoffe sehr, dass unsere Politikerinnen und Politiker einige gute Geister um sich haben! [https://agstg.ch/downloads/medien/agstg\\_liste-](https://agstg.ch/downloads/medien/agstg_liste-medikamentenversager_novartis_roche_sanofi_actelion_pfizer_swissmedic.pdf)

[medikamentenversager novartis roche sanofi actelion pfizer swissmedic.pdf](https://agstg.ch/downloads/medien/agstg_liste-medikamentenversager_novartis_roche_sanofi_actelion_pfizer_swissmedic.pdf)

#### **Impfungen:**

Ich gehe davon aus, dass Sie sich dazu Ihre Meinung gebildet haben und hoffe, dass diese auf nachvollziehbaren Fakten beruht. Sie können davon ausgehen, dass die Fakten nicht besser sind, als bei den Ausführungen über Medikamente.

Wer würde für **Folgeschäden** haften, wenn es bei Impfstoffen zu irgendwelchen Reaktionen kommt? Wenn sich diese Reaktionen z.B. erst in der folgenden Generation auswirken? Wollen wir eine solche Abhängigkeit von Unternehmen riskieren? Was sind die Alternativen?

**Es ist Zeit sich Folgendes zu überlegen:** Wenn bei mehreren Menschen ein Virus nachgewiesen werden kann, z.B. Covid-19 - wird das auch ohne entsprechende Sterblichkeit als Epidemie oder Pandemie klassifiziert. Und wenn andererseits das Immunsystem gemäss heutigem Forschungsstand "nichts" herzeigt, muss eine Impfung her?! Ist unsere Gesellschaft wirklich schon so verrückt, dass wir nur noch zwischen Pest und Cholera wählen wollen? **Deutet dies nicht viel eher darauf hin, dass die Parameter und die Ziele**

**falsch sind!**

Es gibt keinen Grund, Angst zu haben vor einem Virus, denn ein Virus braucht ein bestimmtes Milieu in dem es sich ausbreiten kann. Jeder vernünftige Mensch kann selber dafür sorgen, dass dieses Milieu im gesunden Bereich ist. Vor allem, wenn Menschen in sicheren Häusern mit fließend warmem und kaltem Wasser leben dürfen und eine riesige Auswahl an Lebensmitteln haben. All dies haben Menschen in Krisengebieten, auf der Flucht oder in Flüchtlingslagern nicht. Dass wir behaupten unsere vulnerablen Menschen am natürlichen Lebensende mit Vorerkrankungen zu schützen, empfinde ich als heuchlerisch und es zeugt von einer gewissen Weltfremdheit. Wir dürfen doch nicht ganze Generationen isolieren! Da wird mancher krank oder stirbt vor Gram. Es braucht individuelle soziale und medizinische Lösungen. Natürlich gibt es Todesfälle, diese können auch jüngere Menschen treffen. Das ist für jeden Angehörigen traurig, gehört jedoch zum Leben. **Diese Panik vor dem Virus stürzt uns in ein Desaster.** Wenn nun diese Kontrollwut auf die Kantone verteilt wird, kommt es unweigerlich zu einem Teufelskreis - wir können nur hoffen, dass die Entscheidungen der Bundesräte, welche offenbar v.a. auf moderne Spezialisten hörten, einigermaßen friedlich ausgehen.

**Wie können Menschen, insbesondere PolitikerInnen und Medienschaffende, das Gesicht wahren, wenn sie Fehler eingestehen müssen?** Das braucht sicher Mut - doch diese Krise meistern wir nur gemeinsam: Kein Mensch ist fehlerfrei. **Es geht um unsere Zukunft - wählen wir weise!**

**Es wird Zeit aufzuwachen aus dem Corona-Koma und den gesunden Menschenverstand wieder einzuschalten.**

Es braucht dringend eine aktuelle und historische Aufarbeitung - denn die Irrtümer, die nun begangen wurden, bauen auf jahrzehntelangen Dogmen auf. Sie sind die logische Folge eines fehlerhaften Systems mit dem starken Multiplikator des Selbstläufers auf der Basis von Ängsten, Schuldzuweisungen und einer Forderungshaltung, welche jeder artgerechten Haltung des Menschen spottet.

Zudem wurden die Ursachen für jene Gegenden, die stärker betroffen sind, bisher in den Diskussionen ausgeklammert (Umweltverschmutzung, Massentierhaltung, Monokulturen, vernachlässigte Strukturen, Sparmassnahmen zur Gewinnmaximierung, usw.). Von den genannten Zahlen, welche jeden Zusammenhangs entbehren gar nicht zu reden. Solche Zahlen verunsichern und sind einer verantwortungsvollen, transparenten Kommunikation unwürdig.

**Lösungsansätze um die jahrzehntelang verfolgten Irrtümer zu überwinden:**

- Schuldenerlass, wo nötig und sinnvoll, korrigierende Rückvergütung inIn- und Ausland
- Biodiversität, Ernährungssouveränität zu mindestens 80%
- begrenzen von Vermögen resp. sozialgerechte Steuern
- Grundeinkommen/Minussteuer; mindestens 20% über dem Existenzminimum für alle die es brauchen
- Gemeinwohl-Bilanz für Unternehmen und Organisationen  
<https://web.ecogood.org/de/unsere-arbeit/gemeinwohl-bilanz/gemeinwohl-matrix/> je mehr Umsatz/Gewinn umso wichtiger ist der regelmässige Nachweis wie gross der effektive Beitrag zum Gemeinwohl ist. Die Bandbreite, beim Vorschlag der GWÖ, ist sehr gross und geht von plus 1000 bis minus 3600 Punkten.
- Ausrichtung der medizinischen Bildung (auf allen Stufen) auf Erhaltung der Gesundheit und Zusammenhänge zwischen Gefühlen/Gedanken und Symptomen. Jedes Symptom hat eine biologische Funktion - jede Krankheit ist zweiphasig - **eine ganzheitliche Forschung frei von Schulden** bringt dies ans Licht.

- Eigenverantwortung stärken - Menschen sind dann für Viren anfällig, wenn ihr Blutzuckerspiegel starke Schwankungen aufweist - echte Ursachenforschung bringt dies ans Licht! Beispiel: Vollwerternährung schützt vor Kinderlähmung und anderen Viruserkrankungen  
en Dr. med. B. Sandler überarbeitet von Dr. med. M. O. Bruker, emu Verlag

**Spezialisten** haben einen eingeschränkten Blick auf das Ganze. Beispiele für gute Forschung:

In den 1950er Jahren gab es in den USA Kinderlähmungsepidemien - die Behörden erliessen v.a. Verbote, so wie im Moment auch bei uns. Durch die Infos über die Medien über einige wichtige Ernährungsregeln konnte die Epidemie eingedämmt werden.

**Insbesondere dann sollten Sie diese Informationen beherzigen, wenn Sie denken, dass weitere Pandemien vorkommen könnten.**

Übrigens gab es ein Land, das von der sog. "spanischen" Grippe verschont blieb. Die Sterberaten gingen in dieser Zeit sogar zurück. Dies hatte Dänemark Dr. med. Mikkel Hindhede (13.2.1862-17.12.1945) zu verdanken. Nachzulesen bei: Heraus aus dem Labyrinth der Ungesundheit, Geheimarchiv der Ernährungslehre, Dr. Ralph Bircher  
**Folgender Link wurde wie viele andere entfernt. Wenn uns dies nicht stutzig macht, was dann!** Da s Video zeigte einen älteren Arzt, der aufgrund seiner Erfahrungen Möglichkeiten aufzeigte, mit Viren umzugehen. Man kann damit einverstanden sein oder nicht - sowas gehört zur freien Meinungsäußerung!

<https://www.youtube.com/watch?v=3w7aONflsQA&feature=share&fbclid=IwAR0nb4EZJICDUQrYzaobOtKOTKcTU60hhHpV7LY1pv89BFi9-klbaQoBzak>

Ich hoffe, dass unsere Gesellschaft noch fähig ist, die Alternativen zuzulassen, die eigentlich schon lange aufgegleist sind, aber halt keinen Gewinn abwerfen. Es darf doch nicht sein, dass es in der heutigen Welt nur noch um immer mehr Gewinne geht - so muss ja alles kaputt gehen. Diese Krise wäre eine Möglichkeit, wichtige Weichen zu stellen - für eine "enkeltaugliche" Zukunft.

**Eine Impfpflicht wäre, wie der Lockdown, ein riesiges Desaster mit einem Rattenschwanz an unerwünschten Folgen.**

**Ich hoffe sehr, dass auch ein Gremium weise Entscheidungen treffen kann. Jedenfalls empfehle ich Ihnen dringend das Gesetz klar und deutlich abzulehnen - auch damit Sie Zeit haben, sich weiter zu informieren.**

**Ich hoffe, dass ich Ihnen mit diesen Informationen Alternativen aufzeigen konnte. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.**

Mit herzlichen Grüßen

Luzia Osterwalder

Co-Präsidentin IG Tierversuchsverbot Schweiz

Luzia Osterwalder

Tambourenstrasse 5

CH-9000 St. Gallen SG

Telefon: (0041) (071) 288 56 57

E-Mail: [natuerl.behand@bluewin.ch](mailto:natuerl.behand@bluewin.ch)

[InstitutFuerNatuerlicheBehandlung.ch](http://InstitutFuerNatuerlicheBehandlung.ch)

<http://tierversuchsverbot.ch>

Gemeinwohl-Ökonomie <https://www.ecogood.org>

Sascha Merz  
Gyslfluhweg 11  
5502 Hunzenschwil

Bundeskanzlei  
Sektion Recht  
Herr Martin Wyss  
3003 Bern  
Hunzenschwil, 7.7.2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 19. Juni wurden die interessierten Kreise dazu eingeladen, sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf des Covid-19-Gesetzes (Vorlage) zu äussern. Es soll als Grundlage dienen, „dass der Bundesrat die bereits in verfassungsunmittelbaren Verordnungen beschlossenen Massnahmen fortführen kann, die für die Bewältigung der Covid-19-Epidemie weiterhin nötig sind.“

Als Einwohner, Steuerzahler und Krankenkassenpflichtiger bin ich – wie alle Menschen in der Schweiz – von der Vorlage stark betroffen und bedanke mich daher für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Nachfolgend finden Sie meine generellen Bemerkungen (Ziff. I) und begründeten Änderungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen (Ziff. II). In der Hoffnung, ihnen mehr Gewicht zu verleihen, habe ich sie als Anträge bezeichnet.

Zusammenfassend unterstütze ich die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Massnahmen zur Milderung der Auswirkungen der Primärmassnahmen, jedoch nicht für Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie. Denn die Vorlage schiesst über das ursprüngliche Ziel des Bundesrats, die Epidemie einzudämmen, hinaus. Nicht zuletzt, um die Akzeptanz der Vorlage in der Bevölkerung zu erhöhen, rege ich zudem an, die Vorlage (bspw. Art. 2) mit einer Bestimmung zu ergänzen, wonach Impfungen im Zusammenhang mit SARS-CoV-2 nur auf freiwilliger Basis verabreicht und auch nicht indirekt (z.B. via Arbeitgeber oder Zugangsbeschränkungen) erzwungen werden dürfen. Ebenfalls sollte gesetzlich festgehalten werden, dass das Tragen einer Maske sowie auch das Verwenden der Swiss-Covid-App freiwillig sind. Ich danke Ihnen für die Berücksichtigung meiner fristgerecht eingereichten Anliegen.

Freundliche Grüsse

Sascha Merz  
Gyslfluhweg 11  
5502 Hunzenschwil

## I. Generelles

Es ist begrüssenswert, mit der Vorlage eine formell-gesetzliche Grundlage für die Massnahmen zu schaffen, die der Bewältigung der Auswirkungen dienen, die durch die epidemienrechtlichen Vorkehrungen des Bundesrates entstanden sind. Denn es ist anzunehmen, dass viele KMU Konkurs anmelden müssen, Menschen ihre Existenzgrundlage verlieren sowie die Arbeitslosen- und Armutsquoten weiterhin steigen werden. Womöglich sehe ich das zu pessimistisch, aber angesichts der am 1. Juli 2020 verordneten Maskenpflicht im öffentlichen Verkehr fällt es mir schwer, zuversichtlich zu bleiben. Ebenfalls zu begrüessen ist, dass der Bund – und hier gebührt Bundesrat Ueli Maurer besonderer Dank – rasch und pragmatisch reagiert hat, um der Wirtschaft und einem Grossteil der vom Lockdown besonders stark Betroffenen finanzielle Unterstützung zu gewähren.

Im März 2020 gab es zweifellos guten Grund zur Annahme, dass das neuartige Virus viel gefährlicher sei, als es sich in der Folge erwies. Die von der WHO prognostizierten Letalitätsraten (die glücklicherweise in der Folge massiv herunterkorrigiert werden konnten), die Zahlen der in Italien mit Corona Infizierten und Verstorbenen sowie Bilder von überfüllten Krematorien und Lastwägen, die Särge transportierten, taten das Übrige. Mit vermehrter Testaktivität schnellte auch die Zahl der in der Schweiz positiv auf das Virus Getesteten rasant nach oben. Ja, es bestand Grund zur Sorge, und diese wurde nicht zuletzt durch Medienberichte (um nicht zu sagen: allgemeine Panikmache) geschürt. Die Ungewissheit und die Angst waren allenthalben spürbar. Ich kann daher nachvollziehen, dass der Bundesrat Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit ergriffen und am 16. März 2020 schliesslich auch den teilweisen Lockdown beschlossen hat. Und ich bin überzeugt, dass er mit besten Absichten gehandelt hat.

Die Primärmassnahmen haben sicherlich dazu beigetragen, dass die Infektionskurve in der Folge abflachte und die (ausgebauten) Kapazitäten im Gesundheitswesen nicht gesprengt wurden. Die Massnahmen hatten auch gewisse Vorteile, indem sie etwas Ruhe in die übliche Hektik brachten und der Umwelt eine Verschnaufpause gönnten – wobei Letzteres zu relativieren ist, da der Plastikverbrauch generell und das Abfallvolumen pro Kopf wohl ziemlich gewachsen ist und man inzwischen überall weggeworfene Masken sieht. Allerdings hätte ich mir schon im Frühling ein ganzheitlich orientiertes, auf längere Perspektive ausgerichtetes Vorgehen sowie auf die Risikogruppen fokussierte Massnahmen gewünscht. Es war früh absehbar, dass die Primärmassnahmen langfristig grossen Schaden nicht nur finanzieller, sondern auch gesundheitlicher Art anrichten werden und die Gesellschaft – nicht nur zum Positiven – verändern könnten. Mittlerweile verstärkt sich mein Eindruck, dass die Corona-Krise bzw. die entsprechende Berichterstattung in den meisten Medien längerfristig zu einer Spaltung der Gesellschaft führen wird; das im Frühling grassierende Denunziantentum war wohl nur ein übler Vorgeschmack. Das kann nicht im Sinne des Bundesrats und des Parlaments sein.

Inzwischen, d.h. bei Betrachtung der vom BAG zur Verfügung gestellten Statistiken und Grafiken eigentlich schon seit April, wissen wir, dass das Virus zum Glück nicht derart schlimme Folgen zeitigt, wie ursprünglich befürchtet. Die Kapazitäten im Gesundheitswesen wurden nicht überlastet und die Sterblichkeit dürfte auf ähnlich hohem Niveau sein wie 2015. Auch ist unbestritten, dass jeder Todesfall bedauerlich und insbesondere für die Angehörigen mit Schmerz und Trauer verbunden ist. Aber wenn das Medianalter der «im Zusammenhang mit Covid-19 Verstorbenen» bei 84 Jahren und damit über der üblichen Lebenserwartung in der Schweiz liegt, ist die Frage, ob es ab Herbst spezifische Grundlagen für Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie braucht, durchaus berechtigt. Falls es zu einer zweiten Welle kommen sollte, könnten allfällige Massnahmen, sofern sie tatsächlich erforderlich und das mildeste Mittel wären (was insbesondere in Bezug auf die Maskenpflicht im ÖV bezweifelt werden darf), gestützt auf das Epidemiengesetz (EpG) getroffen werden. Es ist daher darauf zu verzichten, eine spezialgesetzliche Grundlage für Massnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie zu schaffen.



Zudem wäre es im Hinblick auf die schon jetzt vielerorts heraufbeschworene zweite Welle angebracht, die Bevölkerung zu sensibilisieren, wie sie ihr Immunsystem stärken kann, statt sie mit Kampagnen «alert» zu halten bzw. in Angst und Schrecken zu versetzen. Selbstverständlich bleiben auch die Abstands- und Hygieneregeln weiterhin wichtig. Doch wir kennen sie mittlerweile in- und auswendig und es ist nicht notwendig (sondern kann bisweilen als belästigend empfunden werden), ständig und überall den entsprechenden Plakaten etc. ausgesetzt zu sein.

## II. Zu einzelnen Bestimmungen

### Art. 1 Gegenstand und Grundsatz

#### Antrag:

1 Dieses Gesetz regelt besondere Befugnisse des Bundesrates zur ~~Bekämpfung mit der Covid-19-Epidemie und zur Bewältigung~~ Milderung der Auswirkungen der ~~Bekämpfungs~~ Massnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie auf Gesellschaft, Wirtschaft, Umwelt und Behörden.

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

#### Eventualiter:

1 Dieses Gesetz regelt besondere Befugnisse des Bundesrates ~~zur Bekämpfung mit zur~~ Eindämmung der Covid-19-Epidemie und ~~zur Bewältigung~~ Milderung der Auswirkungen der ~~Bekämpfungs~~ Eindämmungsmassnahmen auf Gesellschaft, Wirtschaft, Umwelt und Behörden.

2 Der Bundesrat macht von diesen Befugnissen nur so weit Gebrauch, als dies ~~zur~~ Eindämmung ~~Bewältigung~~ der Covid-19-Epidemie und zur Milderung der Auswirkungen der Eindämmungsmassnahmen notwendig ist.

#### Begründung:

Art. 1 ist relevant für die Auslegung der weiteren Bestimmungen und verdient daher besonderes Augenmerk.

Angesichts der mittlerweile vorhandenen Daten und Erkenntnisse betreffend das Virus und Covid-19 reichen die Vorschriften des Epidemiengesetzes als Grundlage für allfällige Primärmassnahmen aus. Eine spezialgesetzliche Regelung ist nicht erforderlich. Falls dem Hauptantrag nicht gefolgt wird, wovon ich ausgehe und deshalb sowie angesichts der kurzen Vernehmlassungsfrist auf Anträge für Folgeanpassungen in den weiteren Bestimmungen verzichte, sollte die Bestimmung umformuliert werden.

Auch Mr. Corona, Dr. Daniel Koch, störte sich an einer Pressekonferenz daran, als ein Journalist im Zusammenhang mit Covid-19 Kriegsrhetorik verwendete. Der Begriff „Bekämpfung“ hat nicht nur einen schalen Beigeschmack, sondern schiesst über das ursprüngliche Ziel des Bundesrats hinaus. Denn als im März 2020 die ersten Massnahmen und anschliessend der teilweise Lockdown beschlossen wurden, ging es darum, **eine rasche Ausbreitung der Krankheit zu verhindern, besonders gefährdete Personen vor einer Infektion zu schützen** und das **Gesundheitssystem vor einer Überlastung zu bewahren** (Erl. Bericht, S. 3).

Die „Bekämpfung“ (Abs. 1) und „Bewältigung“ (Abs. 2) der Covid-19-Epidemie, die Lektüre der weiteren Bestimmungen sowie der Erläuterungen lassen aber den Schluss zu, dass das Ziel (mittlerweile) ein anderes ist oder werden könnte: nämlich die Fallzahlen möglichst gegen Null zu bringen! Wie soll die Bevölkerung da eine Herdenimmunität entwickeln? Nun, eine solche wird womöglich gar nicht angestrebt, denn es wurde ja schon von Beginn an kommuniziert, dass primär eine Impfung helfen könne.

„Bewältigung“ der Auswirkungen mag gut gemeint, aber bis Ende 2022 kaum umsetzbar sein (eine Verlängerung des Gesetzes wird uns hoffentlich erspart bleiben). Viele der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen Auswirkungen der bislang getroffenen Massnahmen zur Eindämmung der Epidemie sowie die damit einhergehenden psychischen und physischen Folgen für Einzelpersonen werden sich erst noch zeigen und uns lange erhalten bleiben.

Einige dieser Folgen können mit Geld etwas behoben werden. Es lohnt sich aber, auch an die arbeitenden und künftigen Generationen zu denken, weshalb „Milderung“ der Auswirkungen der passendere Begriff ist.

Der Hinweis auf die Umwelt dient der Kohärenz der Gesetzgebung und ist hier insbesondere in Bezug auf die Maskenpflicht relevant (vgl. die Begründung in Ziff. II, zusätzliche Bestimmungen).

Der Grundsatz in Abs. 2 ergibt sich bereits aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie macht es aber Sinn, dies speziell zu erwähnen, nicht zuletzt, um das Vertrauen in die Regierung wieder zu stärken. Die Notwendigkeit sollte sich aber auch auf Milderung der „Corona-Folgeschäden“ beziehen.

## **Art. 2 Massnahmen zur Bekämpfung Eindämmung der Covid-19-Epidemie**

### **Antrag:**

**Abs. 1:** Der Bundesrat kann evidenzbasierte Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung Behandlung der durch das Virus SARS-CoV-2 Coronavirus-verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.

**Abs. 2 Bst. i:** ~~Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel vorsehen;~~

**Abs. 5:** ~~Er kann die Übernahme der Kosten von diagnostischen und serologischen Covid19-Analysen regeln.~~

### **Begründung:**

Dass «Bekämpfung» ein unpassender Begriff ist, wurde bereits ausführlich unter Art. 1 dargelegt. Mit Blick auf die Einheitlichkeit der Begriffe und damit einhergehend auch die Rechtssicherheit ist es angebracht, in Art. 2 Abs. 1 wie in Abs. 4 von «Behandlung» zu sprechen.

Obwohl es selbstverständlich ist, dass allfällige Massnahmen evidenzbasiert sein sollten, ist es angesichts der überstandenen ausserordentlichen und der aktuellen besonderen Lage angebracht, dies speziell zu erwähnen.

Der Begriff «Coronavirus» ist zu präzisieren. Coronaviren gab es ja schon früher und wird es wohl auch in Zukunft in mutierter Form geben. Wird nicht präzisiert, ist es dem Bundesrat in der Folge unbenommen, auf Verordnungsstufe weitere Arten von Coronaviren festzulegen, in deren Zusammenhang anschliessend Massnahmen getroffen werden könnten.

Bst. i ist ersatzlos zu streichen. Auffallend ist, dass anstelle des in den übrigen Absätzen verwendeten Begriffs «Heilmittel» hier von «Arzneimitteln» die Rede ist. Damit wird i.V.m.

Art. 6 Abs. 2 Bst. d EpG sowie der exemplarischen Aufzählung in 40 Abs. 2 EpG («insbesondere») eine gesetzliche Grundlage geschaffen, um unter Umständen eine

Impfung, die kein reguläres Zulassungsverfahren durchlaufen hat, für gewisse Personengruppen oder gar die gesamte Bevölkerung für obligatorisch zu erklären. Dies mag vielleicht die Pharmabranche erfreuen, kann aber angesichts des aktuellen Kenntnisstands zur Gefährlichkeit von SARS-CoV-2 nicht im Sinne des Gesundheitsschutzes und erst recht nicht der Bevölkerung sein. Wir haben es zum Glück nicht mit Ebola zu tun!

Ebenfalls ersatzlos zu streichen ist Abs. 5. Es darf nicht sein, dass letztlich die Steuerzahlenden dafür aufkommen müssen, wenn massenweise Tests durchgeführt werden, deren Ergebnisse und Treffsicherheit durchaus in Frage gestellt werden dürfen.

## **Zusätzliche Bestimmungen**

### **Antrag:**

**Art. 2 Abs. 7 (neu):** Eine Impfung zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie (*alternativ: Impfung gegen SARS-CoV-2*) darf nur mit Einwilligung der betroffenen Person verabreicht werden. Diese Einwilligung darf auch nicht indirekt erzwungen werden.

**Art. 2 Abs. 8 (neu):** Das Tragen einer Maske im öffentlichen Raum, einschliesslich bei der Benutzung des öffentlichen Verkehrs, ist freiwillig.

**Art. 2 Abs. 9 (neu):** Die Verwendung der Swiss-Covid-App ist freiwillig. Personen, die die App nicht nutzen, dürfen nicht benachteiligt werden.

**Begründung:**

Die Vorlage soll mit einer Bestimmung ergänzt werden, wonach eine allfällige **Impfung** im Zusammenhang mit Covid-19 ausdrücklich nur verabreicht werden darf, wenn die betroffene Person damit einverstanden ist und auch nicht vom Arbeitgeber oder in anderer Form, bspw. mittels gewisser Zugangsbeschränkungen, dazu gezwungen werden kann. Diese spezialgesetzliche Bestimmung ginge dem EpG vor. Damit kann allfälligen Bedenken in der Bevölkerung begegnet werden und die Akzeptanz der Vorlage wird generell erhöht.

Die **Maskenpflicht** erhitzt die Gemüter! Nachdem der Bundesrat und auch das BAG im Frühling wochenlang erzählten, das Tragen einer Maske im sei nicht wirklich zielführend, erstaunt es nun umso mehr, dass per 6. Juli eine generelle Maskenpflicht für Nutzerinnen und Nutzer des öffentlichen Verkehrs eingeführt wurde. Mittlerweile sind ja genug Masken an Lager und es ist daher verständlich, dass diese verkauft werden sollen. Ich werde zudem den Eindruck nicht los, dass es sich bei der Maskenpflicht um einen Akt der (möglicherweise auch von der EU inspirierten) Symbolpolitik handelt, der die Bevölkerung im wahrsten Sinn des Worts übermässig bevormundet. Die Maske muss sogar getragen werden, wenn man allein oder weniger als 15 Minuten im öffentlichen Verkehr (selbst auf einem Schiff an der frischen Luft) sitzt und der Mindestabstand von 2 bzw. neu 1.5 Metern eingehalten werden kann. Diese Massnahme ist unverhältnismässig und verstösst gegen die Menschenwürde! Bundesrätin Simonetta Sommaruga mag das anders sehen. Doch blickt man denjenigen, die die Maske tragen, in die Augen, fällt regelmässig auf, wie wenig Lebensfreude noch vorhanden ist. Hinzu kommt, dass der Nutzen und mögliche negative Auswirkungen des Maskentragens immer noch kontrovers diskutiert werden. Zudem sind gesunde Menschen nicht ansteckend und es gibt auch deshalb keinen vernünftigen Grund, dass sie eine Maske tragen müssten. Wer sich krank fühlt oder Kontakt mit Infizierten hatte, für die oder den gilt sowieso: «Bleiben Sie zuhause. ~~Retten Sie Leben~~». Ausserdem ist der Anteil der positiv Getesteten und allenfalls Erkrankten (ein Grossteil davon ist mittlerweile wieder genesen) gemessen an der Einwohnerzahl der Schweiz gering. Angesichts dessen gilt es das Risiko, dass Personen, die sich topfit fühlen und das Virus in sich tragen und eventuell mit öffentlichen Verkehrsmitteln unterwegs sind, in Kauf zu nehmen. Der Strassenverkehr bspw. birgt auch gewisse Risiken in sich, die gesellschaftlich akzeptiert sind.

Last but not least setzt die Maskenpflicht auch in Bezug auf den Umweltschutz einen falschen Anreiz: Denn Personen, die nicht gewillt sind, im Hochsommer eine Maske zu tragen, könnten sich entscheiden, statt den ÖV zu benutzen vermehrt Auto zu fahren. Und Personen, die aus ökologischer Überzeugung auf ein Auto verzichten woll(t)en, sind klar benachteiligt gegenüber denjenigen, die aufs Auto umsteigen. So gesehen haftet der Maskenpflicht übrigens auch eine diskriminierende Komponente an.

Ebenfalls sollte im Gesetz festgehalten werden, dass die Verwendung der **Swiss-Covid-App** wie vom Bundesrat angekündigt auf freiwilliger Basis erfolgt und Personen, die es vorziehen, die App nicht zu installieren, in keiner Weise benachteiligt werden.

Von Schweizer Bürgerinnen und  
Bürgern an den  
Bundesrat und an das Parlament  
Mail: [recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch) Juli 2020

Betrifft: Vernehmlassung zur Covid-19-Gesetzesvorlage

Sehr geehrte Damen und Herren,

Mit Ihrem Schreiben vom 19.6.2020 wurde ich in Kenntnis gesetzt über die obengenannte, von Ihnen unterbreitete Gesetzesvorlage. Grundsätzlich befürworte ich den Schutz der Bevölkerung vor gesundheitlichen Bedrohungen.

Schutzmassnahmen müssen verhältnismässig sein. Im Vergleich zu Alkohol- und Tabackkonsum und zu den Grippe 2015 und 2018 ist die "Covid-19"-infektion relativ harmlos. Deshalb sind besondere Massnahmen wie auch die erwähnte Gesetzesvorlage unverhältnismässig und unnötig.  
Die Vorlage ist abzulehnen.

#### Begründung

Die Vorlage bezieht sich auf die sogenannte Epidemie. Retrospektiv ist diese viel weniger gravierend als angekündigt. Sie verläuft geradezu relativ harmlos. Die Erwägung eines Gesetzes mit grossen Einschränkungen der Bevölkerungsrechte muss tatsächliche Fakten und nicht Hypothesen berücksichtigen. In der gegenwärtigen sanitären Lage ist das Erlassen dieses Gesetzes ungerechtfertigt.

Das Prinzip der Verhältnismässigkeit bezieht sich auch auf die therapeutischen Produkte. Die Erleichterung der Zulassungsverfahren erhöht das Risiko unausgereifter Produkte, die schädlich sind, weil das Schaden-Nutzen-Verhältnis nicht genügend erwiesen ist. Angesichts der gegenwärtig relativ geringen Infektionsgefahr ist es unnötig, risiko- und nebenwirkungsreiche Produkte zu vermarkten. In keinem Fall darf das Risiko von Pharmazeutika bzw. von Impfungen jenes der Erkrankung übersteigen. In der Gesetzesvorlage sind deshalb Absätze 2.3. g - j zu streichen.

Alle Belange der Gesundheit gehören zu den grundlegendsten Persönlichkeitsrechten (Art. 10 Bundesverfassung BV), sie unterliegen der Schweigepflicht und dem Datenschutz. Es kann deshalb nicht vom Bundesrat oder einer Behörde ein Behandlungszwang ausgeübt werden. Dieser wäre selbst unter dem Vorbehalt einer allgemeinen Bedrohung nicht verfassungsrechtlich. Das betrifft auch ein Impfbobligatorium. Abgesehen davon gibt es gegenwärtig keine entsprechende Bedrohung. Die Artikel 2.3. c, d, e, und 2.4. b wären deshalb missbräuchlich, verfassungswidrig und müssen gestrichen werden.

Die BV garantiert Wirtschaftsfreiheit (Art. 27). Aus Gründen der Verletzung dieses Grundrechtes ist auch Art. 2.4. a des Covid-19- Gesetzes unvereinbar mit den Prinzipien der Demokratie und würde ihre Aushöhlung bedeuten, mit dem Risiko gravierender wirtschaftlicher Folgen für die Bevölkerung.

Auch Art. 8 der Vorlage ist unvereinbar mit der Unabhängigkeit der Medien und mit der Pressefreiheit. Art. 17 der BV untersagt ausserdem Zensur. Das Risiko zensurierter Beiträge ist erheblich in Anbetracht des Art.8 (Covid-19-Gesetz) und die Pressefreiheit wäre nicht

garantiert. Die Presse würde zum Spielball von Manipulationen und wäre unvereinbar mit einer Demokratie.

Deshalb ist auch dieser Artikel nicht annehmbar.

### Zusammenfassung

Das Covid-19-Gesetz missachtet in mehrerer Hinsicht verfassungsrechtlich garantierte Grundrechte der Schweizer Bürgerinnen und Bürger. Das Notrecht führte ausserdem bisher zur Verletzung von BV Art.23 (Versammlungsfreiheit) und Art.24 (Vereinigungsfreiheit). Durch das Covid-19-gesetz bestünde ein erhebliches Risiko, auch BV Art. 9 zu missachten ("Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden"), weil die Einschätzung von Nutzen und Schaden im Gesundheitswesen nicht von Politikern gewährleistet werden kann. Sie riskieren in Abhängigkeit der ausgewählten Berater, die sanitäre Lage zu missdeuten und in Bezug auf die Bedürfnisse der individuellen Bürger unverhältnismässig, transgressiv oder manipulativ zu entscheiden.

Von den Unterzeichnenden werden Sie deshalb ersucht, eine Verlängerung der Macht des Bundesrates zur Anwendung des Notrechts, was mit dem Covid-19 -Gesetz beabsichtigt wird, zu unterlassen, die Bundesverfassung rechtmässig zu retablieren und die Covid-19-Gesetzesvorlage vollständig abzulehnen.

Mit freundlichen Grüßen

Peter Kuhn  
Heischerstr. 37  
8915 Hausen am Albis

Von Schweizer Bürgerinnen und  
Bürgern an den  
Bundesrat und an das Parlament  
Mail: [recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch) Juli 2020

Betrifft: Vernehmlassung zur Covid-19-Gesetzesvorlage

Sehr geehrte Damen und Herren,

Mit Ihrem Schreiben vom 19.6.2020 wurde ich in Kenntnis gesetzt über die obengenannte, von Ihnen unterbreitete Gesetzesvorlage. Grundsätzlich befürworte ich den Schutz der Bevölkerung vor gesundheitlichen Bedrohungen.

Schutzmassnahmen müssen verhältnismässig sein. Im Vergleich zu Alkohol- und Tabackkonsum und zu den Grippe 2015 und 2018 ist die "Covid-19"-infektion relativ harmlos. Deshalb sind besondere Massnahmen wie auch die erwähnte Gesetzesvorlage unverhältnismässig und unnötig.  
Die Vorlage ist abzulehnen.

#### Begründung

Die Vorlage bezieht sich auf die sogenannte Epidemie. Retrospektiv ist diese viel weniger gravierend als angekündigt. Sie verläuft geradezu relativ harmlos. Die Erwägung eines Gesetzes mit grossen Einschränkungen der Bevölkerungsrechte muss tatsächliche Fakten und nicht Hypothesen berücksichtigen. In der gegenwärtigen sanitären Lage ist das Erlassen dieses Gesetzes ungerechtfertigt.

Das Prinzip der Verhältnismässigkeit bezieht sich auch auf die therapeutischen Produkte. Die Erleichterung der Zulassungsverfahren erhöht das Risiko unausgereifter Produkte, die schädlich sind, weil das Schaden-Nutzen-Verhältnis nicht genügend erwiesen ist. Angesichts der gegenwärtig relativ geringen Infektionsgefahr ist es unnötig, risiko- und nebenwirkungsreiche Produkte zu vermarkten. In keinem Fall darf das Risiko von Pharmazeutika bzw. von Impfungen jenes der Erkrankung übersteigen. In der Gesetzesvorlage sind deshalb Absätze 2.3. g - j zu streichen.

Alle Belange der Gesundheit gehören zu den grundlegendsten Persönlichkeitsrechten (Art. 10 Bundesverfassung BV), sie unterliegen der Schweigepflicht und dem Datenschutz. Es kann deshalb nicht vom Bundesrat oder einer Behörde ein Behandlungszwang ausgeübt werden. Dieser wäre selbst unter dem Vorbehalt einer allgemeinen Bedrohung nicht verfassungsrechtlich. Das betrifft auch ein Impfbobligatorium. Abgesehen davon gibt es gegenwärtig keine entsprechende Bedrohung. Die Artikel 2.3. c, d, e, und 2.4. b wären deshalb missbräuchlich, verfassungswidrig und müssen gestrichen werden.

Die BV garantiert Wirtschaftsfreiheit (Art. 27). Aus Gründen der Verletzung dieses Grundrechtes ist auch Art. 2.4. a des Covid-19- Gesetzes unvereinbar mit den Prinzipien der Demokratie und würde ihre Aushöhlung bedeuten, mit dem Risiko gravierender wirtschaftlicher Folgen für die Bevölkerung.

Auch Art. 8 der Vorlage ist unvereinbar mit der Unabhängigkeit der Medien und mit der Pressefreiheit. Art. 17 der BV untersagt ausserdem Zensur. Das Risiko zensurierter Beiträge ist erheblich in Anbetracht des Art.8 (Covid-19-Gesetz) und die Pressefreiheit wäre nicht

garantiert. Die Presse würde zum Spielball von Manipulationen und wäre unvereinbar mit einer Demokratie.

Deshalb ist auch dieser Artikel nicht annehmbar.

### Zusammenfassung

Das Covid-19-Gesetz missachtet in mehrerer Hinsicht verfassungsrechtlich garantierte Grundrechte der Schweizer Bürgerinnen und Bürger. Das Notrecht führte ausserdem bisher zur Verletzung von BV Art.23 (Versammlungsfreiheit) und Art.24 (Vereinigungsfreiheit). Durch das Covid-19-gesetz bestünde ein erhebliches Risiko, auch BV Art. 9 zu missachten ("Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden"), weil die Einschätzung von Nutzen und Schaden im Gesundheitswesen nicht von Politikern gewährleistet werden kann. Sie riskieren in Abhängigkeit der ausgewählten Berater, die sanitäre Lage zu missdeuten und in Bezug auf die Bedürfnisse der individuellen Bürger unverhältnismässig, transgressiv oder manipulativ zu entscheiden.

Von den Unterzeichnenden werden Sie deshalb ersucht, eine Verlängerung der Macht des Bundesrates zur Anwendung des Notrechts, was mit dem Covid-19 -Gesetz beabsichtigt wird, zu unterlassen, die Bundesverfassung rechtmässig zu retablieren und die Covid-19-Gesetzesvorlage vollständig abzulehnen.

Mit freundlichen Grüßen

Erika Kuhn-Steffen  
Heischerstr. 37  
8915 Hausen am Albis



Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum

***Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19***

Epidemie erlangt. Als verantwortungsvolle(r) Bürger(in) unseres Landes habe ich den Gesetzesentwurf studiert

und begrüsse grundsätzlich die Massnahmen zur fortführenden Eindämmung der Covid-19 Epidemie, soweit diese verhältnismässig sind.

Einzig zu **Art. 2** des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss

„erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, **„Impfungen für obligatorisch zu erklären“**,

möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfbobligatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (*jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere*

*auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit*) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn

allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen

Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb

bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme

Mit freundlichen Grüssen

Regula Langenegger

regula\_langenegger@hotmail.com

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum

***Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19***

Epidemie erlangt. Als verantwortungsvolle(r) Bürger(in) unseres Landes habe ich den Gesetzesentwurf studiert

und begrüsse grundsätzlich die Massnahmen zur fortführenden Eindämmung der Covid-19 Epidemie, soweit diese verhältnismässig sind.

Einzig zu **Art. 2** des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss

„erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, **„Impfungen für obligatorisch zu erklären“**,

möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfbatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (*jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere*

*auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit*) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn

allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen

Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb

bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme

Mit freundlichen Grüssen

Regula Langenegger

regula\_langenegger@hotmail.com

## Vernehmlassung zum «Covid-19 Gesetz»

Guten Tag

**Mir als Bürgerin dieses Landes ist die Gewaltentrennung zwischen Bundesrat, Parlament und Souverän sehr wichtig.**

**Deshalb:**

**Appell an die Mitglieder des Parlaments, das Gesetz zurückzuweisen oder ihm zumindest die Dringlichkeit zu verwehren:**

Der Bundesrat schlägt mit dem «Covid-19-Gesetz» eine Verlängerung seiner notrechtlichen Befugnisse bis Ende 2022 vor. Das Parlament soll die Vorlage in der Herbstsession als dringliches Bundesgesetz verabschieden und damit die Referendumsmöglichkeiten einschränken.

Pünktlich zum Sessionsende hat der Bundesrat ein [Bundesgesetz in Vernehmlassung](#) geschickt, das die Massnahmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie «durch Parlamentsentscheid legitimiert», wie es in den [Erläuterungen](#) heisst. Es ermächtigt ihn, die notrechtlichen Massnahmen bis Ende 2022 auf gesetzlicher Grundlage weiterzuführen. Das «[Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie](#)» wurde veröffentlicht mit einer Verkürzung der Vernehmlassungsfrist von drei Monaten auf drei Wochen hin. Zudem beantragt der Bundesrat dem Parlament, die Vorlage als «dringliches Bundesgesetz» zu klassifizieren. Die Folge davon ist, dass es sofort in Kraft tritt und durch ein allfälliges Referendum nicht aufgeschoben werden kann. Auch eine Volksabstimmung würde erst stattfinden, wenn das Gesetz längst in Kraft ist.

Die Vorlage, die eine ganze Reihe von Gesetzen bis Ende 2022 ändert, ist aus mehreren Gründen umstritten:

**Nachträgliche Legitimation:** Das vorgeschlagene dringliche Bundesgesetz legitimiert nachträglich die Massnahmen, die der Bundesrat im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie ergriffen hat, wie er auf Seite 6 der Erläuterungen zum Gesetz auch bestätigt. Art. 185 der Bundesverfassung gibt dem Bundesrat zur Wahrung der inneren Sicherheit die Kompetenz, befristete «Verordnungen und Verfügungen» zu erlassen, nicht aber Gesetze zu ändern oder gar Teile der Verfassung ausser Kraft zu setzen.. Der Bundesrat hat ohne rechtliche Grundlage, aber mit politischer Billigung gehandelt. Dies soll das dringliche Bundesgesetz nachträglich legitimieren.

**Kein Bedarf für eine gesetzliche Regelung:** Der Bundesrat verfügt schon jetzt über die Instrumente, einem neuen Auftreten der Pandemie zu begegnen, wie er selbst in den Erläuterungen schreibt: «Kann einer [nach Ablauf der Notverordnungen] 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.» (S. 6)

**Unnötige Verlängerung des Notrechts:** Mit dem dringlichen Bundesgesetz verlangt der Bundesrat vom Parlament und dem Souverän die Verlängerung der notrechtlichen Kompetenzen, die er sich während der Pandemie angeeignet hat. Die Begründung dafür ist schwach

**Umfassende Ermächtigung des Bundesrates unter Ausschaltung von Parlament und Souverän:** Das dringliche Bundesgesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von

Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbare Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, es sei denn das Parlament gewähre einzelnen Massnahmen den Status der Dringlichkeit.

**Es ist nicht opportun, Notrechtserlasse ohne seriöse parlamentarische Evaluation der Massnahmen als Bundesrecht zu verstetigen..**

**Kein Krisenmanagement gegen den Souverän:** Die Bewältigung einer Krise erfordert einerseits notrechtliche Kompetenzen, über die der Bundesrat bereits verfügt. Es erfordert aber auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem Land wie der Schweiz, in dem das Kollektiv der Bürgerinnen und Bürger den Souverän darstellt. Diese Zusammenarbeit wird fundamental in Frage gestellt durch die dringliche Änderung einer ganzen Reihe von Gesetzen, durch Beschneidung der Rechte des Parlaments und durch die Behinderung der Volksrechte. Bei dringlichen Bundesgesetzen hat ein Referendum keine aufschiebende Wirkung. Eine Abstimmung findet erst nach Inkrafttreten statt, was seine Erfolgschancen zusätzlich mindert. Da der Bundesrat Krisen nach wie vor mit Notverordnungen bewältigen kann, besteht keine Notwendigkeit, die Volksrechte einzuschränken.

**Umfassende Ermächtigung des Bundesrates unter Ausschaltung von Parlament und Souverän:** Das dringliche Bundesgesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbare Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, es sei denn das Parlament gewähre einzelnen Massnahmen den Status der Dringlichkeit.

Mit freundlichen Grüssen  
Brigitt Bürgi

Brigitt Bürgi  
[www.brigitt-buergi.ch](http://www.brigitt-buergi.ch)  
041 917 09 18

Von Schweizer Bürgerinnen und  
Bürgern an den  
Bundesrat und an das Parlament  
Mail: [recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch) Juli 2020

Betrifft: Vernehmlassung zur Covid-19-Gesetzesvorlage

Sehr geehrte Damen und Herren,

Mit Ihrem Schreiben vom 19.6.2020 wurde ich in Kenntnis gesetzt über die obengenannte, von Ihnen unterbreitete Gesetzesvorlage. Grundsätzlich befürworte ich den Schutz der Bevölkerung vor gesundheitlichen Bedrohungen.

Schutzmassnahmen müssen verhältnismässig sein. Im Vergleich zu Alkohol- und Tabakkonsum und zu den Grippe 2015 und 2018 ist die "Covid-19"-infektion relativ harmlos. Deshalb sind besondere Massnahmen wie auch die erwähnte Gesetzesvorlage unverhältnismässig und unnötig. Die Vorlage ist abzulehnen.

#### Begründung

Die Vorlage bezieht sich auf die sogenannte Epidemie. Retrospektiv ist diese viel weniger gravierend als angekündigt. Sie verläuft geradezu relativ harmlos. Die Erwägung eines Gesetzes mit grossen Einschränkungen der Bevölkerungsrechte muss tatsächliche Fakten und nicht Hypothesen berücksichtigen. In der gegenwärtigen sanitären Lage ist das Erlassen dieses Gesetzes ungerechtfertigt.

Das Prinzip der Verhältnismässigkeit bezieht sich auch auf die therapeutischen Produkte. Die Erleichterung der Zulassungsverfahren erhöht das Risiko unausgereifter Produkte, die schädlich sind, weil das Schaden-Nutzen- Verhältnis nicht genügend erwiesen ist. Angesichts der gegenwärtig relativ geringen Infektionsgefahr ist es unnötig, risiko- und nebenwirkungsreiche Produkte zu vermarkten. In keinem Fall darf das Risiko von Pharmazeutika bzw. von Impfungen jenes der Erkrankung übersteigen. In der Gesetzesvorlage sind deshalb Absätze 2.3. g - j zu streichen.

Alle Belange der Gesundheit gehören zu den grundlegendsten Persönlichkeitsrechten (Art. 10 Bundesverfassung BV), sie unterliegen der Schweigepflicht und dem Datenschutz. Es kann deshalb nicht vom Bundesrat oder einer Behörde ein Behandlungszwang ausgeübt werden. Dieser wäre selbst unter dem Vorbehalt einer allgemeinen Bedrohung nicht verfassungsrechtlich. Das betrifft auch ein Impfblogatorium. Abgesehen davon gibt es gegenwärtig keine entsprechende Bedrohung. Die Artikel 2.3. c, d, e, und 2.4. b wären deshalb missbräuchlich, verfassungswidrig und müssen gestrichen werden.

Die BV garantiert Wirtschaftsfreiheit (Art. 27). Aus Gründen der Verletzung dieses Grundrechtes ist auch Art. 2.4. a des Covid-19- Gesetzes unvereinbar mit den Prinzipien der Demokratie und würde ihre Aushöhlung bedeuten, mit dem Risiko gravierender wirtschaftlicher Folgen für die Bevölkerung.

Auch Art. 8 der Vorlage ist unvereinbar mit der Unabhängigkeit der Medien und mit der Pressefreiheit. Art. 17 der BV untersagt ausserdem Zensur. Das Risiko zensuriert Beiträge ist erheblich in Anbetracht des Art.8 (Covid-19-Gesetz) und die Pressefreiheit wäre nicht garantiert. Die Presse würde zum Spielball von Manipulationen und wäre unvereinbar mit einer Demokratie. Deshalb ist auch dieser Artikel nicht annehmbar.

## Zusammenfassung

Das Covid-19-Gesetz missachtet in mehrerer Hinsicht verfassungsrechtlich garantierte Grundrechte der Schweizer Bürgerinnen und Bürger. Das Notrecht führte ausserdem bisher zur Verletzung von BV Art.23 (Versammlungsfreiheit) und Art.24 (Vereinigungsfreiheit). Durch das Covid-19-gesetz bestünde ein erhebliches Risiko, auch BV Art. 9 zu missachten ("Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden"), weil die Einschätzung von Nutzen und Schaden im Gesundheitswesen nicht von Politikern gewährleistet werden kann. Sie riskieren in Abhängigkeit der ausgewählten Berater, die sanitäre Lage zu missdeuten und in Bezug auf die Bedürfnisse der individuellen Bürger unverhältnismässig, transgressiv oder manipulativ zu entscheiden.

Von den Unterzeichnenden werden Sie deshalb ersucht, eine Verlängerung der Macht des Bundesrates zur Anwendung des Notrechts, was mit dem Covid-19 -Gesetz beabsichtigt wird, zu unterlassen, die Bundesverfassung rechtmässig zu retablieren und die Covid-19-Gesetzesvorlage vollständig abzulehnen.

Mit freundlichen Grüßen,  
ruth.giancane@bluewin.ch

Karen Heieis  
Bovelstrasse 4  
7312 Pfäfers

Einschreiben  
Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>24</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>25</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>26</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>27</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>28</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

---

<sup>24</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>25</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

<sup>26</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>27</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>28</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>



Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>29</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1<sup>30</sup> ist:

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

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

c. besonders gefährdete Personen zu schützen;

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

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>31</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>32</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle,

---

<sup>29</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>30</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>31</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>32</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>33</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>34</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>35</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den

---

<sup>33</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>34</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

<sup>35</sup> <https://jcblemai.github.io>

allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>36</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>37</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie

---

<sup>36</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>37</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>38</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>39</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>40</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe]

---

<sup>38</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>39</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

<sup>40</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>41</sup> angezeigt.

### **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

### **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

---

<sup>41</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>42</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>43</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

---

<sup>42</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>43</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>44</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Pfäfers, 9.7.2020

Karen Heieis

---

<sup>44</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>



Von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern an den Bundesrat und an das Parlament

Sehr geehrte Damen und Herren,

Mit Ihrem Schreiben vom 19.6.2020 wurde ich in Kenntnis gesetzt über die obengenannte, von Ihnen unterbreitete Gesetzesvorlage. Grundsätzlich befürworte ich den Schutz der Bevölkerung vor gesundheitlichen Bedrohungen.

Schutzmaßnahmen müssen verhältnismäßig sein. Im Vergleich zu Alkohol- und Tabackkonsum und zu den Grippe 2015 und 2018 ist die "Covid-19"-infektion relativ harmlos. Deshalb sind besondere Massnahmen wie auch die erwähnte Gesetzesvorlage unverhältnismäßig und unnötig. Die Vorlage ist abzulehnen.

#### Begründung

Die Vorlage bezieht sich auf die sogenannte Epidemie. Retrospektiv ist diese viel weniger gravierend als angekündigt. Sie verläuft geradezu relativ harmlos. Die Erwägung eines Gesetzes mit grossen Einschränkungen der Bevölkerungsrechte muss tatsächliche Fakten und nicht Hypothesen berücksichtigen. In der gegenwärtigen sanitären Lage ist das Erlassen dieses Gesetzes ungerechtfertigt.

Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit bezieht sich auch auf die therapeutischen Produkte. Die Erleichterung der Zulassungsverfahren erhöht das Risiko unausgereifter Produkte, die schädlich sind, weil das Schaden-Nutzen- Verhältnis nicht genügend erwiesen ist. Angesichts der gegenwärtig relativ geringen Infektionsgefahr ist es unnötig, risiko- und nebenwirkungsreiche Produkte zu vermarkten. In keinem Fall darf das Risiko von Pharmazeutika bzw. von Impfungen jenes der Erkrankung übersteigen. In der Gesetzesvorlage sind deshalb Absätze 2.3. g - j zu streichen.

Alle Belange der Gesundheit gehören zu den grundlegendsten Persönlichkeitsrechten (Art. 10 Bundesverfassung BV), sie unterliegen der Schweigepflicht und dem Datenschutz. Es kann deshalb nicht vom Bundesrat oder einer Behörde ein Behandlungszwang ausgeübt werden. Dieser wäre selbst unter dem Vorbehalt einer allgemeinen Bedrohung nicht verfassungsrechtlich. Das betrifft auch ein Impfbobligatorium. Abgesehen davon gibt es gegenwärtig keine entsprechende Bedrohung. Die Artikel 2.3. c, d, e, und 2.4. b wären deshalb missbräuchlich, verfassungswidrig und müssen gestrichen werden.

Die BV garantiert Wirtschaftsfreiheit (Art. 27). Aus Gründen der Verletzung dieses Grundrechtes ist auch Art. 2.4. a des Covid-19- Gesetzes unvereinbar mit den Prinzipien der Demokratie und würde ihre Aushöhlung bedeuten, mit dem Risiko gravierender wirtschaftlicher Folgen für die Bevölkerung.

Auch Art. 8 der Vorlage ist unvereinbar mit der Unabhängigkeit der Medien und mit der Pressefreiheit. Art. 17 der BV untersagt ausserdem Zensur. Das Risiko zensurierter Beiträge ist erheblich in Anbetracht des Art.8 (Covid-19-Gesetz) und die Pressefreiheit wäre nicht garantiert. Die Presse würde zum Spielball von Manipulationen und wäre unvereinbar mit einer Demokratie. Deshalb ist auch dieser Artikel nicht annehmbar.

#### Zusammenfassung

Das Covid-19-Gesetz missachtet in mehrerer Hinsicht verfassungsrechtlich garantierte Grundrechte der Schweizer Bürgerinnen und Bürger. Das Notrecht führte ausserdem bisher zur Verletzung von BV Art.23 (Versammlungsfreiheit) und Art.24 (Vereinigungsfreiheit). Durch das Covid-19-gesetz bestünde ein erhebliches Risiko, auch BV Art. 9 zu missachten ("Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden"), weil die Einschätzung von Nutzen und Schaden im Gesundheitswesen nicht von Politikern gewährleistet

werden kann. Sie riskieren in Abhängigkeit der ausgewählten Berater, die sanitäre Lage zu missdeuten und in Bezug auf die Bedürfnisse der individuellen Bürger unverhältnismässig, transgressiv oder manipulativ zu entscheiden.

Von den Unterzeichnenden werden Sie deshalb ersucht, eine Verlängerung der Macht des Bundesrates zur Anwendung des Notrechts, was mit dem Covid-19 -Gesetz beabsichtigt wird, zu unterlassen, die Bundesverfassung rechtmässig zu retablieren und die Covid-19-Gesetzesvorlage vollständig abzulehnen.

Mit freundlichen Grüßen  
Maya Kamber,  
Kleinalbis 32, 8045 Zürich

Entschuldigung, Name vergessen.

Heribert Hufnagl

----- Weitergeleitete Nachricht -----

Von: [h.hufnagl@drypur.de](mailto:h.hufnagl@drypur.de)

Datum: 09.07.2020 15:28

Betreff: Vernehmlassung Gesetz Covid-19

An: [Recht@bk.admin.ch](mailto:Recht@bk.admin.ch)

Cc:

Sehr geehrte Damen und Herren, leider habe ich nicht gefunden, wo man diesem  
Gesetzentwurf widersprechen kann. Sie machen es einem nicht leicht!

Ich bin Auslandsschweizer.

Mit freundlichen Grüßen

**Betreff: Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für  
Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-  
Gesetz): Stellungnahme**

Bundeskanzlei  
Sektion Recht  
Herr Stephan Brunner  
3003 Bern  
Ipsach, 8.7.2020

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

Sehr geehrter Herr Brunner,  
sehr geehrte Damen und Herren

Am 19. Juni wurden die interessierten Kreise dazu eingeladen, sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf des Covid-19-Gesetzes (Vorlage) zu äussern. Es soll als Grundlage dienen, „dass der Bundesrat die bereits in verfassungsunmittelbaren Verordnungen beschlossenen Massnahmen fortführen kann, die für die Bewältigung der Covid-19-Epidemie weiterhin nötig sind.“

Als Einwohner, Steuerzahler und Krankenkassenpflichtiger bin ich – wie alle Menschen in der Schweiz – von der Vorlage stark betroffen und bedanke mich daher für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Nachfolgend finden Sie meine generellen Bemerkungen (Ziff. I) und begründeten Änderungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen (Ziff. II). In der Hoffnung, ihnen mehr Gewicht zu verleihen, habe ich sie als Anträge bezeichnet.

Zusammenfassend unterstütze ich die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Massnahmen zur Milderung der Auswirkungen der Primärmassnahmen, jedoch nicht für Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie. Denn die Vorlage schiesst über das ursprüngliche Ziel des Bundesrats, die Epidemie einzudämmen, hinaus. Nicht zuletzt, um die Akzeptanz der Vorlage in der Bevölkerung zu erhöhen, rege ich zudem an, die Vorlage (bspw. Art. 2) mit einer Bestimmung zu ergänzen, wonach Impfungen im Zusammenhang mit SARS-CoV-2 nur auf freiwilliger Basis verabreicht und auch nicht indirekt (z.B. via Arbeitgeber oder Zugangsbeschränkungen) erzwungen werden dürfen. Ebenfalls sollte gesetzlich festgehalten werden, dass das Tragen einer Maske sowie auch das Verwenden der Swiss-Covid-App freiwillig sind.

Ich danke Ihnen für die Berücksichtigung meiner fristgerecht eingereichten Anliegen.

Freundliche Grüsse

Susanne Hänni  
Susanne Haenny <susannehaenny@bluewin.ch>

## I. Generelles

Es ist begrüßenswert, mit der Vorlage eine formell-gesetzliche Grundlage für die Massnahmen zu schaffen, die der Bewältigung der Auswirkungen dienen, die durch die epidemienrechtlichen Vorkehrungen des Bundesrates entstanden sind. Denn es ist anzunehmen, dass viele KMU Konkurs anmelden müssen, Menschen ihre Existenzgrundlage verlieren sowie die Arbeitslosen- und Armutsquoten weiterhin steigen werden. Womöglich sehe ich das zu pessimistisch, aber angesichts der am 1. Juli 2020 verordneten Maskenpflicht im öffentlichen Verkehr fällt es mir schwer, zuversichtlich zu bleiben.

Ebenfalls zu begrüßen ist, dass der Bund – und hier gebührt Bundesrat Ueli Maurer besonderer Dank – rasch und pragmatisch reagiert hat, um der Wirtschaft und einem Grossteil der vom Lockdown besonders stark Betroffenen finanzielle Unterstützung zu gewähren. Im März 2020 gab es zweifellos guten Grund zur Annahme, dass das neuartige Virus viel gefährlicher sei, als es sich in der Folge erwies. Die von der WHO prognostizierten Letalitätsraten (die glücklicherweise in der Folge massiv herunterkorrigiert werden konnten), die Zahlen der in Italien mit Corona Infizierten und Verstorbenen sowie Bilder von überfüllten Krematorien und Lastwägen, die Särge transportierten, taten das Übrige. Mit vermehrter Testaktivität schnellte auch die Zahl der in der Schweiz positiv auf das Virus Getesteten rasant nach oben. Ja, es bestand Grund zur Sorge, und diese wurde nicht zuletzt durch Medienberichte (um nicht zu sagen: allgemeine Panikmache) geschürt. Die Ungewissheit und die Angst waren allenthalben spürbar.

Ich kann daher nachvollziehen, dass der Bundesrat Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit ergriffen und am 16. März 2020 schliesslich auch den teilweisen Lockdown beschlossen hat. Und ich bin überzeugt, dass er mit besten Absichten gehandelt hat.

Die Primärmassnahmen haben sicherlich dazu beigetragen, dass die Infektionskurve in der Folge abflachte und die (ausgebauten) Kapazitäten im Gesundheitswesen nicht gesprengt wurden. Die Massnahmen hatten auch gewisse Vorteile, indem sie etwas Ruhe in die übliche Hektik brachten und der Umwelt eine Verschnaufpause gönnten – wobei Letzteres zu relativieren ist, da der Plastikverbrauch generell und das Abfallvolumen pro Kopf wohl ziemlich gewachsen ist und man inzwischen überall weggeworfene Masken sieht. Allerdings hätte ich mir schon im Frühling ein ganzheitlich orientiertes, auf längere Perspektive ausgerichtetes Vorgehen sowie auf die Risikogruppen fokussierte Massnahmen gewünscht. Es war früh absehbar, dass die Primärmassnahmen langfristig grossen Schaden nicht nur finanzieller, sondern auch gesundheitlicher Art anrichten werden und die Gesellschaft – nicht nur zum Positiven – verändern könnten.

Mittlerweile verstärkt sich mein Eindruck, dass die Corona-Krise bzw. die entsprechende Berichterstattung in den meisten Medien längerfristig zu einer Spaltung der Gesellschaft führen wird; das im Frühling grassierende Denunziantentum war wohl nur ein übler Vorgeschmack. Das kann nicht im Sinne des Bundesrats und des Parlaments sein.

Inzwischen, d.h. bei Betrachtung der vom BAG zur Verfügung gestellten Statistiken und Grafiken eigentlich schon seit April, wissen wir, dass das Virus zum Glück nicht derart schlimme Folgen zeitigt, wie ursprünglich befürchtet. Die Kapazitäten im Gesundheitswesen wurden nicht überlastet und die Sterblichkeit dürfte auf ähnlich hohem Niveau sein wie 2015.

Auch ist unbestritten, dass jeder Todesfall bedauerlich und insbesondere für die Angehörigen mit Schmerz und Trauer verbunden ist. Aber wenn das Medianalter der «im Zusammenhang mit Covid-19 Verstorbenen» bei 84 Jahren und damit über der üblichen Lebenserwartung in der Schweiz liegt, ist die Frage, ob es ab Herbst spezifische Grundlagen für Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie braucht, durchaus berechtigt.

Falls es zu einer zweiten Welle kommen sollte, könnten allfällige Massnahmen, sofern sie tatsächlich erforderlich und das mildeste Mittel wären (was insbesondere in Bezug auf die Maskenpflicht im ÖV bezweifelt werden darf), gestützt auf das Epidemiengesetz (EpG) getroffen werden. Es ist daher darauf zu verzichten, eine spezialgesetzliche Grundlage für Massnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie zu schaffen.

Zudem wäre es im Hinblick auf die schon jetzt vielerorts heraufbeschworene zweite Welle angebracht, die Bevölkerung zu sensibilisieren, wie sie ihr Immunsystem stärken kann, statt sie mit Kampagnen «alert» zu halten bzw. in Angst und Schrecken zu versetzen.

Selbstverständlich bleiben auch die Abstands- und Hygieneregeln weiterhin wichtig. Doch wir kennen sie mittlerweile in- und auswendig und es ist nicht notwendig (sondern kann bisweilen als belästigend empfunden werden), ständig und überall den entsprechenden Plakaten etc. ausgesetzt zu sein.

## II. Zu einzelnen Bestimmungen

### Art. 1 Gegenstand und Grundsatz

#### Antrag:

1 Dieses Gesetz regelt besondere Befugnisse des Bundesrates zur ~~Bekämpfung mit der Covid-19-Epidemie und zur Bewältigung~~ Milderung der Auswirkungen der ~~Bekämpfungs~~ Eindämmungsmassnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie auf Gesellschaft, Wirtschaft, Umwelt und Behörden.

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

#### Eventualiter:

1 Dieses Gesetz regelt besondere Befugnisse des Bundesrates ~~zur Bekämpfung mit zur~~ Eindämmung der Covid-19-Epidemie und ~~zur Bewältigung~~ Milderung der Auswirkungen der ~~Bekämpfungs~~ Eindämmungsmassnahmen auf Gesellschaft, Wirtschaft, Umwelt und Behörden.

2 Der Bundesrat macht von diesen Befugnissen nur so weit Gebrauch, als dies ~~zur~~ Eindämmung ~~Bewältigung~~ der Covid-19-Epidemie und zur Milderung der Auswirkungen der Eindämmungsmassnahmen notwendig ist.

#### Begründung:

Art. 1 ist relevant für die Auslegung der weiteren Bestimmungen und verdient daher besonderes Augenmerk.

Angesichts der mittlerweile vorhandenen Daten und Erkenntnisse betreffend das Virus und Covid-19 reichen die Vorschriften des Epidemiengesetzes als Grundlage für allfällige Primärmassnahmen aus. Eine spezialgesetzliche Regelung ist nicht erforderlich. Falls dem Hauptantrag nicht gefolgt wird, wovon ich ausgehe und deshalb sowie angesichts der kurzen

Vernehmlassungsfrist auf Anträge für Folgeanpassungen in den weiteren Bestimmungen verzichte, sollte die Bestimmung umformuliert werden.

Auch Mr. Corona, Dr. Daniel Koch, störte sich an einer Pressekonferenz daran, als ein Journalist im Zusammenhang mit Covid-19 Kriegsrhetorik verwendete. Der Begriff „Bekämpfung“ hat nicht nur einen schalen Beigeschmack, sondern schiesst über das ursprüngliche Ziel des Bundesrats hinaus. Denn als im März 2020 die ersten Massnahmen und anschliessend der teilweise Lockdown beschlossen wurden, ging es darum, **eine rasche Ausbreitung der Krankheit zu verhindern, besonders gefährdete Personen vor einer Infektion zu schützen** und das **Gesundheitssystem vor einer Überlastung zu bewahren** (Erl. Bericht, S. 3).

Die „Bekämpfung“ (Abs. 1) und „Bewältigung“ (Abs. 2) der Covid-19-Epidemie, die Lektüre der weiteren Bestimmungen sowie der Erläuterungen lassen aber den Schluss zu, dass das Ziel (mittlerweile) ein anderes ist oder werden könnte: nämlich die Fallzahlen möglichst gegen Null zu bringen! Wie soll die Bevölkerung da eine Herdenimmunität entwickeln? Nun, eine solche wird womöglich gar nicht angestrebt, denn es wurde ja schon von Beginn an kommuniziert, dass primär eine Impfung helfen könne.

„Bewältigung“ der Auswirkungen mag gut gemeint, aber bis Ende 2022 kaum umsetzbar sein (eine Verlängerung des Gesetzes wird uns hoffentlich erspart bleiben). Viele der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen Auswirkungen der bislang getroffenen Massnahmen zur Eindämmung der Epidemie sowie die damit einhergehenden psychischen und physischen Folgen für Einzelpersonen werden sich erst noch zeigen und uns lange erhalten bleiben. Einige dieser Folgen können mit Geld etwas behoben werden. Es lohnt sich aber, auch an die arbeitenden und künftigen Generationen zu denken, weshalb „Milderung“ der Auswirkungen der passendere Begriff ist.

Der Hinweis auf die Umwelt dient der Kohärenz der Gesetzgebung und ist hier insbesondere in Bezug auf die Maskenpflicht relevant (vgl. die Begründung in Ziff. II, zusätzliche Bestimmungen).

Der Grundsatz in Abs. 2 ergibt sich bereits aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie macht es aber Sinn, dies speziell zu erwähnen, nicht zuletzt, um das Vertrauen in die Regierung wieder zu stärken. Die Notwendigkeit sollte sich aber auch auf Milderung der „Corona-Folgeschäden“ beziehen.

## **Art. 2 Massnahmen zur ~~Bekämpfung~~ Eindämmung der Covid-19-Epidemie**

### **Antrag:**

**Abs. 1:** Der Bundesrat kann evidenzbasierte Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur ~~Bekämpfung~~ Behandlung der durch das Virus SARS-CoV-2 Coronavirus-verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.

**Abs. 2 Bst. i:** ~~Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel vorsehen;~~

**Abs. 5:** ~~Er kann die Übernahme der Kosten von diagnostischen und serologischen Covid19-Analysen regeln.~~

### **Begründung:**

Dass «Bekämpfung» ein unpassender Begriff ist, wurde bereits ausführlich unter Art. 1 dargelegt. Mit Blick auf die Einheitlichkeit der Begriffe und damit einhergehend auch die Rechtssicherheit ist es angebracht, in Art. 2 Abs. 1 wie in Abs. 4 von «Behandlung» zu sprechen.



Obwohl es selbstverständlich ist, dass allfällige Massnahmen evidenzbasiert sein sollten, ist es angesichts der überstandenen ausserordentlichen und der aktuellen besonderen Lage angebracht, dies speziell zu erwähnen.

Der Begriff «Coronavirus» ist zu präzisieren. Coronaviren gab es ja schon früher und wird es wohl auch in Zukunft in mutierter Form geben. Wird nicht präzisiert, ist es dem Bundesrat in der Folge unbenommen, auf Verordnungsstufe weitere Arten von Coronaviren festzulegen, in deren Zusammenhang anschliessend Massnahmen getroffen werden könnten.

Bst. i ist ersatzlos zu streichen. Auffallend ist, dass anstelle des in den übrigen Absätzen verwendeten Begriffs «Heilmittel» hier von «Arzneimitteln» die Rede ist. Damit wird i.V.m. Art. 6 Abs. 2 Bst. d EpG sowie der exemplarischen Aufzählung in 40 Abs. 2

EpG(«insbesondere») eine gesetzliche Grundlage geschaffen, um unter Umständen eine Impfung, die kein reguläres Zulassungsverfahren durchlaufen hat, für gewisse Personengruppen oder gar die gesamte Bevölkerung für obligatorisch zu erklären. Dies mag vielleicht die Pharmabranche erfreuen, kann aber angesichts des aktuellen Kenntnisstands zur Gefährlichkeit von SARS-CoV-2 nicht im Sinne des Gesundheitsschutzes und erst recht nicht der Bevölkerung sein. Wir haben es zum Glück nicht mit Ebola zu tun!

Ebenfalls ersatzlos zu streichen ist Abs. 5. Es darf nicht sein, dass letztlich die Steuerzahlenden dafür aufkommen müssen, wenn massenweise Tests durchgeführt werden, deren Ergebnisse und Treffsicherheit durchaus in Frage gestellt werden dürfen.

### **Zusätzliche Bestimmungen**

#### **Antrag:**

**Art. 2 Abs. 7 (neu):** Eine Impfung zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie (*alternativ: Impfung gegen SARS-CoV-2*) darf nur mit Einwilligung der betroffenen Person verabreicht werden. Diese Einwilligung darf auch nicht indirekt erzwungen werden.

**Art. 2 Abs. 8 (neu):** Das Tragen einer Maske im öffentlichen Raum, einschliesslich bei der Benutzung des öffentlichen Verkehrs, ist freiwillig.

**Art. 2 Abs. 9 (neu):** Die Verwendung der Swiss-Covid-App ist freiwillig. Personen, die die App nicht nutzen, dürfen nicht benachteiligt werden.

#### **Begründung:**

Die Vorlage soll mit einer Bestimmung ergänzt werden, wonach eine allfällige **Impfung** im Zusammenhang mit Covid-19 ausdrücklich nur verabreicht werden darf, wenn die betroffene Person damit einverstanden ist und auch nicht vom Arbeitgeber oder in anderer Form, bspw. mittels gewisser Zugangsbeschränkungen, dazu gezwungen werden kann. Diese spezialgesetzliche Bestimmung ginge dem EpG vor. Damit kann allfälligen Bedenken in der Bevölkerung begegnet werden und die Akzeptanz der Vorlage wird generell erhöht.

Die **Maskenpflicht** erhitzt die Gemüter! Nachdem der Bundesrat und auch das BAG im Frühling wochenlang erzählten, das Tragen einer Maske im sei nicht wirklich zielführend, erstaunt es nun umso mehr, dass per 6. Juli eine generelle Maskenpflicht für Nutzerinnen und Nutzer des öffentlichen Verkehrs eingeführt wurde. Mittlerweile sind ja genug Masken an Lager und es ist daher verständlich, dass diese verkauft werden sollen. Ich werde zudem den Eindruck nicht los, dass es sich bei der Maskenpflicht um einen Akt der (möglicherweise auch von der EU inspirierten) Symbolpolitik handelt, der die Bevölkerung im wahrsten Sinn des Worts übermässig bevormundet. Die Maske muss sogar getragen werden, wenn man allein oder weniger als 15 Minuten im öffentlichen Verkehr (selbst auf einem Schiff an der frischen

Luft) sitzt und der Mindestabstand von 2 bzw. neu 1.5 Metern eingehalten werden kann. Diese Massnahme ist unverhältnismässig und verstösst gegen die Menschenwürde! Bundesrätin Simonetta Sommaruga mag das anders sehen. Doch blickt mandenjenigen, die die Maske tragen, in die Augen, fällt regelmässig auf, wie wenig Lebensfreude noch vorhanden ist. Hinzu kommt, dass der Nutzen und mögliche negative Auswirkungen des Maskentragens immer noch kontrovers diskutiert werden. Zudem sind gesunde Menschen nicht ansteckend und es gibt auch deshalb keinen vernünftigen Grund, dass sie eine Maske tragen müssten. Wer sich krank fühlt oder Kontakt mit Infizierten hatte, für die oder den gilt sowieso: «Bleiben Sie zuhause. ~~Retten Sie Leben~~». Ausserdem ist der Anteil der positiv Getesteten und allenfalls Erkrankten (ein Grossteil davon ist mittlerweile wieder genesen) gemessen an der Einwohnerzahl der Schweiz gering. Angesicht dessen gilt es das Risiko, dass Personen, die sich topfit fühlen und das Virus in sich tragen und eventuell mit öffentlichen Verkehrsmitteln unterwegs sind, in Kauf zu nehmen. Der Strassenverkehr bspw. birgt auch gewisse Risiken in sich, die gesellschaftlich akzeptiert sind.

Last but not least setzt die Maskenpflicht auch in Bezug auf den Umweltschutz einen falschen Anreiz: Denn Personen, die nicht gewillt sind, im Hochsommer eine Maske zu tragen, könnten sich entscheiden, statt den ÖV zu benutzen vermehrt Auto zu fahren. Und Personen, die aus ökologischer Überzeugung auf ein Auto verzichten woll(t)en, sind klar benachteiligt gegenüber denjenigen, die aufs Auto umsteigen. So gesehen haftet der Maskenpflicht übrigens auch eine diskriminierende Komponente an.

Ebenfalls sollte im Gesetz festgehalten werden, dass die Verwendung der **Swiss-Covid-App** wie vom Bundesrat angekündigt auf freiwilliger Basis erfolgt und Personen, die es vorziehen, die App nicht zu installieren, in keiner Weise benachteiligt werden.

**Betreff: Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für  
Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-  
Gesetz): Stellungnahme**

Bundeskanzlei  
Sektion Recht  
Herr Stephan Brunner  
3003 Bern  
Ipsach, 8.7.2020

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

Sehr geehrter Herr Brunner,  
sehr geehrte Damen und Herren

Am 19. Juni wurden die interessierten Kreise dazu eingeladen, sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf des Covid-19-Gesetzes (Vorlage) zu äussern. Es soll als Grundlage dienen, „dass der Bundesrat die bereits in verfassungsunmittelbaren Verordnungen beschlossenen Massnahmen fortführen kann, die für die Bewältigung der Covid-19-Epidemie weiterhin nötig sind.“

Als Einwohner, Steuerzahler und Krankenkassenpflichtiger bin ich – wie alle Menschen in der Schweiz – von der Vorlage stark betroffen und bedanke mich daher für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Nachfolgend finden Sie meine generellen Bemerkungen (Ziff. I) und begründeten Änderungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen (Ziff. II). In der Hoffnung, ihnen mehr Gewicht zu verleihen, habe ich sie als Anträge bezeichnet.

Zusammenfassend unterstütze ich die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Massnahmen zur Milderung der Auswirkungen der Primärmassnahmen, jedoch nicht für Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie. Denn die Vorlage schiesst über das ursprüngliche Ziel des Bundesrats, die Epidemie einzudämmen, hinaus. Nicht zuletzt, um die Akzeptanz der Vorlage in der Bevölkerung zu erhöhen, rege ich zudem an, die Vorlage (bspw. Art. 2) mit einer Bestimmung zu ergänzen, wonach Impfungen im Zusammenhang mit SARS-CoV-2 nur auf freiwilliger Basis verabreicht und auch nicht indirekt (z.B. via Arbeitgeber oder Zugangsbeschränkungen) erzwungen werden dürfen. Ebenfalls sollte gesetzlich festgehalten werden, dass das Tragen einer Maske sowie auch das Verwenden der Swiss-Covid-App freiwillig sind.

Ich danke Ihnen für die Berücksichtigung meiner fristgerecht eingereichten Anliegen.

Freundliche Grüsse

Andreas Hänni  
<andreahaenny@bluewin.ch>

## I. Generelles

Es ist begrüßenswert, mit der Vorlage eine formell-gesetzliche Grundlage für die Massnahmen zu schaffen, die der Bewältigung der Auswirkungen dienen, die durch die epidemienrechtlichen Vorkehrungen des Bundesrates entstanden sind. Denn es ist anzunehmen, dass viele KMU Konkurs anmelden müssen, Menschen ihre Existenzgrundlage verlieren sowie die Arbeitslosen- und Armutsquoten weiterhin steigen werden. Womöglich sehe ich das zu pessimistisch, aber angesichts der am 1. Juli 2020 verordneten Maskenpflicht im öffentlichen Verkehr fällt es mir schwer, zuversichtlich zu bleiben.

Ebenfalls zu begrüßen ist, dass der Bund – und hier gebührt Bundesrat Ueli Maurer besonderer Dank – rasch und pragmatisch reagiert hat, um der Wirtschaft und einem Grossteil der vom Lockdown besonders stark Betroffenen finanzielle Unterstützung zu gewähren. Im März 2020 gab es zweifellos guten Grund zur Annahme, dass das neuartige Virus viel gefährlicher sei, als es sich in der Folge erwies. Die von der WHO prognostizierten Letalitätsraten (die glücklicherweise in der Folge massiv herunterkorrigiert werden konnten), die Zahlen der in Italien mit Corona Infizierten und Verstorbenen sowie Bilder von überfüllten Krematorien und Lastwägen, die Särge transportierten, taten das Übrige. Mit vermehrter Testaktivität schnellte auch die Zahl der in der Schweiz positiv auf das Virus Getesteten rasant nach oben. Ja, es bestand Grund zur Sorge, und diese wurde nicht zuletzt durch Medienberichte (um nicht zu sagen: allgemeine Panikmache) geschürt. Die Ungewissheit und die Angst waren allenthalben spürbar.

Ich kann daher nachvollziehen, dass der Bundesrat Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit ergriffen und am 16. März 2020 schliesslich auch den teilweisen Lockdown beschlossen hat. Und ich bin überzeugt, dass er mit besten Absichten gehandelt hat.

Die Primärmassnahmen haben sicherlich dazu beigetragen, dass die Infektionskurve in der Folge abflachte und die (ausgebauten) Kapazitäten im Gesundheitswesen nicht gesprengt wurden. Die Massnahmen hatten auch gewisse Vorteile, indem sie etwas Ruhe in die übliche Hektik brachten und der Umwelt eine Verschnaufpause gönnten – wobei Letzteres zu relativieren ist, da der Plastikverbrauch generell und das Abfallvolumen pro Kopf wohl ziemlich gewachsen ist und man inzwischen überall weggeworfene Masken sieht. Allerdings hätte ich mir schon im Frühling ein ganzheitlich orientiertes, auf längere Perspektive ausgerichtetes Vorgehen sowie auf die Risikogruppen fokussierte Massnahmen gewünscht. Es war früh absehbar, dass die Primärmassnahmen langfristig grossen Schaden nicht nur finanzieller, sondern auch gesundheitlicher Art anrichten werden und die Gesellschaft – nicht nur zum Positiven – verändern könnten.

Mittlerweile verstärkt sich mein Eindruck, dass die Corona-Krise bzw. die entsprechende Berichterstattung in den meisten Medien längerfristig zu einer Spaltung der Gesellschaft führen wird; das im Frühling grassierende Denunziantentum war wohl nur ein übler Vorgeschmack. Das kann nicht im Sinne des Bundesrats und des Parlaments sein.

Inzwischen, d.h. bei Betrachtung der vom BAG zur Verfügung gestellten Statistiken und Grafiken eigentlich schon seit April, wissen wir, dass das Virus zum Glück nicht derart schlimme Folgen zeitigt, wie ursprünglich befürchtet. Die Kapazitäten im Gesundheitswesen wurden nicht überlastet und die Sterblichkeit dürfte auf ähnlich hohem Niveau sein wie 2015.

Auch ist unbestritten, dass jeder Todesfall bedauerlich und insbesondere für die Angehörigen mit Schmerz und Trauer verbunden ist. Aber wenn das Medianalter der «im Zusammenhang mit Covid-19 Verstorbenen» bei 84 Jahren und damit über der üblichen Lebenserwartung in der Schweiz liegt, ist die Frage, ob es ab Herbst spezifische Grundlagen für Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie braucht, durchaus berechtigt.

Falls es zu einer zweiten Welle kommen sollte, könnten allfällige Massnahmen, sofern sie tatsächlich erforderlich und das mildeste Mittel wären (was insbesondere in Bezug auf die Maskenpflicht im ÖV bezweifelt werden darf), gestützt auf das Epidemiengesetz (EpG) getroffen werden. Es ist daher darauf zu verzichten, eine spezialgesetzliche Grundlage für Massnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie zu schaffen.

Zudem wäre es im Hinblick auf die schon jetzt vielerorts heraufbeschworene zweite Welle angebracht, die Bevölkerung zu sensibilisieren, wie sie ihr Immunsystem stärken kann, statt sie mit Kampagnen «alert» zu halten bzw. in Angst und Schrecken zu versetzen.

Selbstverständlich bleiben auch die Abstands- und Hygieneregeln weiterhin wichtig. Doch wir kennen sie mittlerweile in- und auswendig und es ist nicht notwendig (sondern kann bisweilen als belästigend empfunden werden), ständig und überall den entsprechenden Plakaten etc. ausgesetzt zu sein.

## II. Zu einzelnen Bestimmungen

### Art. 1 Gegenstand und Grundsatz

#### Antrag:

1 Dieses Gesetz regelt besondere Befugnisse des Bundesrates zur ~~Bekämpfung mit der Covid-19-Epidemie und zur Bewältigung~~ Milderung der Auswirkungen der ~~Bekämpfungs~~ Eindämmungsmassnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie auf Gesellschaft, Wirtschaft, Umwelt und Behörden.

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

#### Eventualiter:

1 Dieses Gesetz regelt besondere Befugnisse des Bundesrates ~~zur Bekämpfung mit zur~~ Eindämmung der Covid-19-Epidemie und ~~zur Bewältigung~~ Milderung der Auswirkungen der ~~Bekämpfungs~~ Eindämmungsmassnahmen auf Gesellschaft, Wirtschaft, Umwelt und Behörden.

2 Der Bundesrat macht von diesen Befugnissen nur so weit Gebrauch, als dies ~~zur~~ Eindämmung ~~Bewältigung~~ der Covid-19-Epidemie und zur Milderung der Auswirkungen der Eindämmungsmassnahmen notwendig ist.

#### Begründung:

Art. 1 ist relevant für die Auslegung der weiteren Bestimmungen und verdient daher besonderes Augenmerk.

Angesichts der mittlerweile vorhandenen Daten und Erkenntnisse betreffend das Virus und Covid-19 reichen die Vorschriften des Epidemiengesetzes als Grundlage für allfällige Primärmassnahmen aus. Eine spezialgesetzliche Regelung ist nicht erforderlich. Falls dem Hauptantrag nicht gefolgt wird, wovon ich ausgehe und deshalb sowie angesichts der kurzen

Vernehmlassungsfrist auf Anträge für Folgeanpassungen in den weiteren Bestimmungen verzichte, sollte die Bestimmung umformuliert werden.

Auch Mr. Corona, Dr. Daniel Koch, störte sich an einer Pressekonferenz daran, als ein Journalist im Zusammenhang mit Covid-19 Kriegsrhetorik verwendete. Der Begriff „Bekämpfung“ hat nicht nur einen schalen Beigeschmack, sondern schiesst über das ursprüngliche Ziel des Bundesrats hinaus. Denn als im März 2020 die ersten Massnahmen und anschliessend der teilweise Lockdown beschlossen wurden, ging es darum, **eine rasche Ausbreitung der Krankheit zu verhindern, besonders gefährdete Personen vor einer Infektion zu schützen** und das **Gesundheitssystem vor einer Überlastung zu bewahren** (Erl. Bericht, S. 3).

Die „Bekämpfung“ (Abs. 1) und „Bewältigung“ (Abs. 2) der Covid-19-Epidemie, die Lektüre der weiteren Bestimmungen sowie der Erläuterungen lassen aber den Schluss zu, dass das Ziel (mittlerweile) ein anderes ist oder werden könnte: nämlich die Fallzahlen möglichst gegen Null zu bringen! Wie soll die Bevölkerung da eine Herdenimmunität entwickeln? Nun, eine solche wird womöglich gar nicht angestrebt, denn es wurde ja schon von Beginn an kommuniziert, dass primär eine Impfung helfen könne.

„Bewältigung“ der Auswirkungen mag gut gemeint, aber bis Ende 2022 kaum umsetzbar sein (eine Verlängerung des Gesetzes wird uns hoffentlich erspart bleiben). Viele der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen Auswirkungen der bislang getroffenen Massnahmen zur Eindämmung der Epidemie sowie die damit einhergehenden psychischen und physischen Folgen für Einzelpersonen werden sich erst noch zeigen und uns lange erhalten bleiben. Einige dieser Folgen können mit Geld etwas behoben werden. Es lohnt sich aber, auch an die arbeitenden und künftigen Generationen zu denken, weshalb „Milderung“ der Auswirkungen der passendere Begriff ist.

Der Hinweis auf die Umwelt dient der Kohärenz der Gesetzgebung und ist hier insbesondere in Bezug auf die Maskenpflicht relevant (vgl. die Begründung in Ziff. II, zusätzliche Bestimmungen).

Der Grundsatz in Abs. 2 ergibt sich bereits aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie macht es aber Sinn, dies speziell zu erwähnen, nicht zuletzt, um das Vertrauen in die Regierung wieder zu stärken. Die Notwendigkeit sollte sich aber auch auf Milderung der „Corona-Folgeschäden“ beziehen.

## **Art. 2 Massnahmen zur ~~Bekämpfung~~ Eindämmung der Covid-19-Epidemie**

### **Antrag:**

**Abs. 1:** Der Bundesrat kann evidenzbasierte Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur ~~Bekämpfung~~ Behandlung der durch das Virus SARS-CoV-2 Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.

**Abs. 2 Bst. i:** ~~Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel vorsehen;~~

**Abs. 5:** ~~Er kann die Übernahme der Kosten von diagnostischen und serologischen Covid19-Analysen regeln.~~

### **Begründung:**

Dass «Bekämpfung» ein unpassender Begriff ist, wurde bereits ausführlich unter Art. 1 dargelegt. Mit Blick auf die Einheitlichkeit der Begriffe und damit einhergehend auch die Rechtssicherheit ist es angebracht, in Art. 2 Abs. 1 wie in Abs. 4 von «Behandlung» zu sprechen.

Obwohl es selbstverständlich ist, dass allfällige Massnahmen evidenzbasiert sein sollten, ist es angesichts der überstandenen ausserordentlichen und der aktuellen besonderen Lage angebracht, dies speziell zu erwähnen.

Der Begriff «Coronavirus» ist zu präzisieren. Coronaviren gab es ja schon früher und wird es wohl auch in Zukunft in mutierter Form geben. Wird nicht präzisiert, ist es dem Bundesrat in der Folge unbenommen, auf Verordnungsstufe weitere Arten von Coronaviren festzulegen, in deren Zusammenhang anschliessend Massnahmen getroffen werden könnten.

Bst. i ist ersatzlos zu streichen. Auffallend ist, dass anstelle des in den übrigen Absätzen verwendeten Begriffs «Heilmittel» hier von «Arzneimitteln» die Rede ist. Damit wird i.V.m. Art. 6 Abs. 2 Bst. d EpG sowie der exemplarischen Aufzählung in 40 Abs. 2

EpG («insbesondere») eine gesetzliche Grundlage geschaffen, um unter Umständen eine Impfung, die kein reguläres Zulassungsverfahren durchlaufen hat, für gewisse Personengruppen oder gar die gesamte Bevölkerung für obligatorisch zu erklären. Dies mag vielleicht die Pharmabranche erfreuen, kann aber angesichts des aktuellen Kenntnisstands zur Gefährlichkeit von SARS-CoV-2 nicht im Sinne des Gesundheitsschutzes und erst recht nicht der Bevölkerung sein. Wir haben es zum Glück nicht mit Ebola zu tun!

Ebenfalls ersatzlos zu streichen ist Abs. 5. Es darf nicht sein, dass letztlich die Steuerzahlenden dafür aufkommen müssen, wenn massenweise Tests durchgeführt werden, deren Ergebnisse und Treffsicherheit durchaus in Frage gestellt werden dürfen.

### **Zusätzliche Bestimmungen**

#### **Antrag:**

**Art. 2 Abs. 7 (neu):** Eine Impfung zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie (*alternativ: Impfung gegen SARS-CoV-2*) darf nur mit Einwilligung der betroffenen Person verabreicht werden. Diese Einwilligung darf auch nicht indirekt erzwungen werden.

**Art. 2 Abs. 8 (neu):** Das Tragen einer Maske im öffentlichen Raum, einschliesslich bei der Benutzung des öffentlichen Verkehrs, ist freiwillig.

**Art. 2 Abs. 9 (neu):** Die Verwendung der Swiss-Covid-App ist freiwillig. Personen, die die App nicht nutzen, dürfen nicht benachteiligt werden.

#### **Begründung:**

Die Vorlage soll mit einer Bestimmung ergänzt werden, wonach eine allfällige **Impfung** im Zusammenhang mit Covid-19 ausdrücklich nur verabreicht werden darf, wenn die betroffene Person damit einverstanden ist und auch nicht vom Arbeitgeber oder in anderer Form, bspw. mittels gewisser Zugangsbeschränkungen, dazu gezwungen werden kann. Diese spezialgesetzliche Bestimmung ginge dem EpG vor. Damit kann allfälligen Bedenken in der Bevölkerung begegnet werden und die Akzeptanz der Vorlage wird generell erhöht.

Die **Maskenpflicht** erhitzt die Gemüter! Nachdem der Bundesrat und auch das BAG im Frühling wochenlang erzählten, das Tragen einer Maske im sei nicht wirklich zielführend, erstaunt es nun umso mehr, dass per 6. Juli eine generelle Maskenpflicht für Nutzerinnen und Nutzer des öffentlichen Verkehrs eingeführt wurde. Mittlerweile sind ja genug Masken an Lager und es ist daher verständlich, dass diese verkauft werden sollen. Ich werde zudem den Eindruck nicht los, dass es sich bei der Maskenpflicht um einen Akt der (möglicherweise auch von der EU inspirierten) Symbolpolitik handelt, der die Bevölkerung im wahrsten Sinn des Worts übermässig bevormundet. Die Maske muss sogar getragen werden, wenn man allein oder weniger als 15 Minuten im öffentlichen Verkehr (selbst auf einem Schiff an der frischen



Luft) sitzt und der Mindestabstand von 2 bzw. neu 1.5 Metern eingehalten werden kann. Diese Massnahme ist unverhältnismässig und verstösst gegen die Menschenwürde! Bundesrätin Simonetta Sommaruga mag das anders sehen. Doch blickt mandenjenigen, die die Maske tragen, in die Augen, fällt regelmässig auf, wie wenig Lebensfreude noch vorhanden ist. Hinzu kommt, dass der Nutzen und mögliche negative Auswirkungen des Maskentragens immer noch kontrovers diskutiert werden. Zudem sind gesunde Menschen nicht ansteckend und es gibt auch deshalb keinen vernünftigen Grund, dass sie eine Maske tragen müssten. Wer sich krank fühlt oder Kontakt mit Infizierten hatte, für die oder den gilt sowieso: «Bleiben Sie zuhause. ~~Retten Sie Leben~~». Ausserdem ist der Anteil der positiv Getesteten und allenfalls Erkrankten (ein Grossteil davon ist mittlerweile wieder genesen) gemessen an der Einwohnerzahl der Schweiz gering. Angesicht dessen gilt es das Risiko, dass Personen, die sich topfit fühlen und das Virus in sich tragen und eventuell mit öffentlichen Verkehrsmitteln unterwegs sind, in Kauf zu nehmen. Der Strassenverkehr bspw. birgt auch gewisse Risiken in sich, die gesellschaftlich akzeptiert sind.

Last but not least setzt die Maskenpflicht auch in Bezug auf den Umweltschutz einen falschen Anreiz: Denn Personen, die nicht gewillt sind, im Hochsommer eine Maske zu tragen, könnten sich entscheiden, statt den ÖV zu benutzen vermehrt Auto zu fahren. Und Personen, die aus ökologischer Überzeugung auf ein Auto verzichten woll(t)en, sind klar benachteiligt gegenüber denjenigen, die aufs Auto umsteigen. So gesehen haftet der Maskenpflicht übrigens auch eine diskriminierende Komponente an.

Ebenfalls sollte im Gesetz festgehalten werden, dass die Verwendung der **Swiss-Covid-App** wie vom Bundesrat angekündigt auf freiwilliger Basis erfolgt und Personen, die es vorziehen, die App nicht zu installieren, in keiner Weise benachteiligt werden.

Guten Tag,

Ich wende mich an diese Adresse, weil ich mein Unverständnis als Schweizer Bürger zum Ausdruck bringen möchte. Grund dafür ist der Art. 2 des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ auch die Möglichkeit vorsieht, "Impfungen für obligatorisch zu erklären".

Ein Impfblogatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden (Meinungsfreiheit - Recht auf körperliche Unversehrtheit), ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Freundliche Grüsse

Familie Schellenberg  
Caroll Schellenberg <caroll.schellenberg@hotmail.com>

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19 Epidemie erlangt. Als verantwortungsvoller Bürger unseres Landes habe ich den Gesetzesentwurf studiert und begrüsse grundsätzlich die Massnahmen zur fortführenden Eindämmung der Covid-19 Epidemie, soweit diese verhältnismässig sind.

Einzig zu Art. 2 des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, "Impfungen für obligatorisch zu erklären", möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfblogatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüssen  
Jutta Hatt  
Leimgrubenweg 7  
4145 Reinach

Peter Christ  
Grundrebenstrasse 74  
8932 Mettmenstetten

Schweizerische Bundeskanzlei  
zHd. Stephan Brunner  
Leiter Rechtsdienst der Bundeskanzlei  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Mettmenstetten 9. Juli 2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19 Epidemie erlangt.

Zu Art. 2 des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, "Impfungen für obligatorisch zu erklären", äussere ich hiermit mein tiefstes Bedenken.

Ein Impfblogatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie dringend, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Besten Dank für Ihre Kenntnisnahme. Darf ich Sie bitten, dieses Schreiben zu bestätigen.

Mit freundlichen Grüssen

P. Christ

|      |                                                                                                                          |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Von: | <b>Stellungnahme Vernehmlassung zu Covid-19-Gesetz</b><br>Stefan Kuratli<br>Witenwisstrasse 12<br>9200 Gossau<br>Schweiz |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## **EINSCHREIBEN**

An die  
 Schweizerische Bundeskanzlei  
 Bundeshaus West  
 3003 Bern

## **Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz**

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret  
 Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli  
 Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetz eröffnet. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend kommen wir zum Schluss,

- (1) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;
- (2) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (3) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

## **Wir empfehlen daher der Bundesversammlung**

- (I) **auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;**
- (II) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage:  
**das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;**
- (III) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes:  
**eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.**

## **Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:**

### **1.) Zu Schlussfolgerung 1**

### **Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV**

Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV. Eine Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV würde voraussetzen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen (Tschannen in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3. Auflage 2014). Im Zusammenhang mit COVID-19 bedeutet dies: Der Bundesrat hätte *nachzuweisen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich erklärt.*

Diesen Nachweis hat der Bundesrat nicht erbracht. Er hat nicht einmal den Versuch unternommen, ihn zu erbringen. Er ist in dieser Hinsicht in keiner Art und Weise tätig geworden.

Damit missachtet er die Beweispflicht, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebotenen Beweispflichten während der Corona-Krise noch niemals, also seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnahmen nicht nachgekommen ist. Die verfassungswidrigen Grundrechtsbeschneidungen (Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Familienfreiheit, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit u.a.m) dauern nun schon mehrere Monate an, ohne dass die Exekutive auch nur Anstalten macht, ihren Beweislasten nachzukommen. Stattdessen hat sie ausländische Lagebeurteilungen kopf- und kritiklos übernommen und ausländische Massnahmen ungeprüft in der Schweiz ebenfalls erlassen und umgesetzt. Damit hat sie schweizerische Souveränität mit Füßen getreten, anstatt dem Auftrag nachzukommen, für den sie gewählt ist: eine eigene, kritische Lagebeurteilung zu erstellen, die verschiedene Seiten der alles andere als einheitlichen wissenschaftlichen Expertise zu Wort kommen lässt (Dr. med. Claus Köhnlein, Prof. Dr. Hendrick Streeck; Prof. Dr. Sucharit Bhakdi, Prof. Dr. Klaus Püschel; Dr. Wolfgang Wodarg, Prof. Dr. John Ioannidis; Prof. Dr. Knut Wittkowski; Prof. Dr. Doron Lancet und viele andere mehr). Auf diese Weise kam es zum Erlass unverhältnismässiger, weil nicht erforderlicher Massnahmen. Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der Bundesverfassung. Es muss demnach vom Parlament unbedingt korrigiert werden, um weitere Verletzungen wesentlicher verfassungsmässiger Grundsätze (Verhältnismässigkeit etc.) wenigstens für die Zukunft auszuschliessen.

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBIWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]). Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in

keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.

**Die stete Berufung auf die Testergebnisse seitens Bundesrat ist deshalb im Fall von COVID-19 irreführend und zur Rechtfertigung besonderer Kompetenzen nicht geeignet.**

Um unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich erkrankte Personen wirksam zu behandeln und um die Verbreitung des grippeähnlichen Phänomens COVID-19 zu hemmen, ist es in keiner Weise erforderlich, dass der Bundesrat besondere Kompetenzen auf der Basis von Art. 7 oder 6 Epidemien-gesetz (Ausserordentliche oder Besondere Lage) beansprucht. Die täglich aufs Neue vom BAG bestätigten tiefen Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen sowie die Erkenntnis, dass COVID-19 für sich allein die öffentliche Gesundheit nicht erheblich bedroht, hätten längst zu einer Beendigung auch der Besonderen Lage (Art. 6 EpG) führen müssen.

Obwohl es evident ist, dass von COVID-19 **keine erhebliche Gefahr** mehr ausgeht für **die öffentliche Gesundheit und für die Spitalinfrastruktur**, hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt triftige und wissenschaftlich überprüfbare Gründe vorgebracht, um die Aufrechterhaltung seiner weitreichenden Kompetenzen im Zusammenhang mit COVID-19 zu rechtfertigen.

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit dieses Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, *welche nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden, wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde. Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.*

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemien-gesetzes (und allenfalls von Art. 185 Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden. Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

## **2.) Zu Schlussfolgerung 2:**

### **Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung)**

Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *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 die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.* (Erläuterungen S. 7)

Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemien-gesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“<sup>45</sup>. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter

---

<sup>45</sup> Im Sinne der [Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010](#), S. 363.



dahinraffte, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest. (Vgl. Roger Köppel, Telegram, [https://t.me/uncut\\_news/12181](https://t.me/uncut_news/12181) )

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemiengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippesaison überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekannten Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des *European Centre for Disease Prevention and Control* aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.
- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial – in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen einzuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemiengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemiengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute. Obduktionen

wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

**Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19-bezweckt, keine Notwendigkeit.** Mit dem geltenden Epidemien-gesetz steht dem Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

### **3.) Zu Schlussfolgerung 3**

#### **Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesondere das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen**

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst werden.

**Zu streichende Teile:** Folgende Artikel und Absätze schätzen wir aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- **Art. 2 Abs. 3 lit. g** betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:  
Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).
- **Art. 2 Abs. 3 lit. h** betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:  
Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.  
Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.  
Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.  
Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.
- **Art. 2 Abs. 3 lit. i** betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:  
Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene

Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein **Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit** zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. j** betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.

- **Art. 2 Abs. 6** betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

- **Art. 8** betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhti, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von **Art. 258 StGB** (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. **Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art.8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.**

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem **Qualitätsmonitoring** gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- **Art. 11** betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blossе Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

**Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung:**

**Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem und für unsere Wirtschaft unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum empfehlen wir das ersatzlose Streichen von Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs.**

Eingereicht von  
der Vereinigung:

Stefan Kurath

Ort:

Gossau SG

Datum:

8.7.20

Unterschrift(en):

Kurath

Sehr geehrter Damen und Herren

Als besorgte Bürgerin möchte ich meine Bedenken zum Gesetzesentwurf zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz) vom 19. Juni 2020 äussern.

Als Physikerin und TCM Therapeutin habe ich sowohl von Zahlen als auch von Gesundheit eine Ahnung und finde es absolut fragwürdig, was aktuell vor sich geht.

Ich verstehe ja, dass nach den Geschehnissen in Norditalien der Bundesrat nervös wurde und sich zu einer Handlung gezwungen sah. Allerdings wurde der Lockdown erst ausgerufen als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Von einer Übersterblichkeit konnte nie die Rede sein. Die prognostizierte Pandemie in der Grössenordnung der spanischen Grippe liegt mit aktuell knapp 1700 Todesfällen unter den Opferzahlen vergangener Grippewellen. Auf dieser Basis das ganze Land zum Stillstand zu bringen, ist alles andere als verhältnismässig.

Aber auch als die Zahlen massiv zurück gegangen sind, hat der Bundesrat die Massnahmen weiter aufrecht gehalten und verschärft und selbst jetzt will er immer noch mehr und mehr.

Zudem scheint der Bundesrat sein Ziel des Lockdowns aus den Augen verloren zu haben. Hauptargument war, dass das Gesundheitswesen vor einer Überlastung bewahrt werden muss. Was war das Resultat? Leere Krankenhäuser, Kurzarbeit, verschobene Behandlungen, deren Auswirkungen wir noch nicht abschätzen können. Kollateralschäden scheinen aber gerne hingenommen zu werden (sowohl die ruinierten Existenzen, als auch die nicht behandelten Erkrankten). Und auch das zweite Argument, besonders gefährdete Personen vor einer Infektion schützen zu müssen, ist problematisch. Viele alte und/oder kranke Menschen wollten nicht weggesperrt werden, einsam im Alter- oder Pflegeheim sitzen und alleine sterben. Es gibt auch die Möglichkeit den gefährdeten Personen Schutz zu bieten ohne die Wirtschaft gleich an die Wand zu fahren (siehe Schweden).

Auf jeden Fall hat der Bundesrat die letzten Wochen zahlreiche Massnahmen erlassen. Zur Durchsetzung einiger Massnahmen wurden Bussen (Strafen) eingesetzt. Damit hat der Bundesrat seine Kompetenz überschritten. Wir brauchen keinen allmächtigen Bundesrat, der Ängste schürt und zum jetzigen Zeitpunkt eine Maskenpflicht verordnet. Wir brauchen einen Bundesrat, der sich für die Gesundheit des Volkes einsetzt – Aufklärung leistet wie man das Immunsystem stärkt und sich schützt (aber die Gesundheit des Volkes spielt ja sowieso keine Rolle, sonst wäre Glyphosat nicht noch erlaubt und es würden nicht überall 5G Masten aus dem Boden spriessen).

Die Frage, ob die Massnahmen des Bundesrates wirklich verhältnismässig waren und sind, wird hoffentlich ein Prüfungskomitee beantworten.

Was allerdings jedem klar sein sollte ist, dass eine Überführung des Notrechts in das Bundesgesetz weder nötig noch sinnvoll ist! Der Bundesrat bekommt dadurch zu viele Rechte und stellt sich somit weit über das Volksinteresse! Es ist so einiges aus dem Ruder gelaufen und es gibt absolut kein Grund dafür, dass der Bundesrat noch bis Ende 2022 schalten und walten kann wie es ihm gefällt. Es ist an der Zeit, ihm endlich Einhalt zu gebieten anstatt neue gesetzliche Grundlagen zu schaffen.

Meine Bedenken zu der Verordnung (eine ausführlichere Aufstellung finden Sie noch in den Kopien meiner beiden Stellungnahmen, welche ich schon an verschiedene Personen versendet habe, im Anhang):

**Punkt 1.2, Handlungsbedarf und Ziele (S. 4)**

*Verabschiedet der Bundesrat die Botschaft zuhänden des Parlaments so kann er gleichzeitig die Geltungsdauer seiner Notverordnung verlängern, soweit sich dies als erforderlich erweist. Er kann die Notverordnung auch nach der Verabschiedung der Botschaft anpassen und ergänzen, wenn es die Lage erfordert.*

=> Er will also quasi einen Freibrief. Was ist der Sinn einer Verordnung, wenn diese nachträglich verändert werden kann. Das kann nicht ernst gemeint sein, oder?

## **Punkt 2, Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln (S. 8)**

*Auf den Begriff der «Pandemie» wurde bewusst verzichtet, weil dieser dem schweizerischen Epidemienrecht fremd ist. Zudem könnte er spätestens zu Unsicherheiten führen, wenn die WHO die weltweite Pandemie für beendet erklären würde, in der Schweiz aber weiterhin gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehen würde ...*

=> Was könnte denn für ein Handlungsbedarf bestehen, wenn die Pandemie beendet ist? Insbesondere da die korrupte und nicht ernstzunehmende WHO den Notstand sicher nicht frühzeitig beendet. Wie kann man einer Organisation überhaupt Glauben schenken, die vom selbsterkorenen Impf-Papst Bill Gates finanziert wird? Vielleicht sollte man sich mal fragen, warum der Eugeniker, der die Weltbevölkerung reduzieren will, sieben Milliarden Menschen mit einem neuen mRNA-Impfstoff, der die Genome der Menschen verändert, impfen will.

## **Punkt 2, Art. 2, Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (S. 10)**

*Der Bundesrat kann Ärztinnen, Ärzte und weitere Gesundheitsfachpersonen verpflichten, bei der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten mitzuwirken*

=> Ärztinnen und Ärzte geloben unter anderem zum Wohl der Patientinnen und Patienten zu handeln, vermeidbaren Schaden von ihnen abzuwenden und ihren Willen zu respektieren. Sie beispielsweise zum Impfen zu zwingen, wäre ethisch nicht vertretbar.

### *Impfungen für obligatorisch erklären*

=> Ein Impf-Obligatorium ist nicht mit Artikel 10 der Bundesverfassung (jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit) vereinbar. Generell und insbesondere nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle einer Impf-Verweigerung – wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) – angeordnet würden. Jeder Mensch muss das Recht haben, selber entscheiden zu dürfen, ob und was in seinen Körper injiziert wird und das ohne Konsequenzen fürchten zu müssen.

## **Absatz 3 (S. 15)**

*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. Der Bundesrat kann nach Buchstabe i Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel vorsehen.*

=> Soll der Bundesrat wirklich die Möglichkeit erhalten, Impfstoff und Medikamente im Schnellverfahren zuzulassen und somit Versuche an Menschen durchzuführen? Das ist ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

Der Bundesrat scheint sich auf eine Impfung eingeschossen zu haben. Unsere Bundespräsidentin hat uns ja auf Englisch erklärt, wie erfreut sie ist, mit unseren Steuergeldern Impfungen (und die Bill & Melinda Gates Stiftung) zu unterstützen. Und auch der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020 zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Eine sehr besorgniserregende Haltung. Insbesondere wenn man dafür jetzt eine zweite Welle erfinden muss, um es zu rechtfertigen, die ausserordentliche Lage weiterzuführen. Und haben Sie wirklich das Gefühl, dass der sehr schnell mutierende Corona Virus bis im Herbst noch der gleiche Virus ist wie im Frühjahr? Es gibt ja schon einen Grund, dass bisher Impfungen gegen sehr konstant bleibende Viren wie Masern auf den Markt kamen und noch keine für den schon seit Ewigkeiten bekannten Corona Virus.

Übrigens: Die bundeseigene Institution EPFL hat im April 2020 die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report» angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5'000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölfmal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging dabei von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen. Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine



Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

#### **Art. 8, Massnahmen im Medienbereich (S. 25)**

*Unabhängige und leistungsfähige Medien sind das Rückgrat unserer Demokratie.*

=> Die Arbeit der sogenannten «Qualitäts»medien ist eine Katastrophe. Ihre einzige Aufgabe scheint es zu sein, die Menschen mit erfundenen Horrorszenarien und falschen, fehler- oder lückenhaften Informationen in Panik zu versetzen und gegeneinander aufzuhetzen (z.B. aktuell durch die ständige Berichterstattung über angeblich steigenden positiven Tests, ohne den Hinweis darauf, dass auch viel mehr getestet wird und der prozentuale Anteil der positiven Tests im Verhältnis zu den durchgeführten Tests seit Wochen konstant ist). Das ist eine kriminelle Handlung, denn Angst macht krank und sie spielen somit mit der Gesundheit der Bevölkerung. Eine finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen führt lediglich dazu, dass die sogenannte vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportiert. Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhdi, Streeck, Püschel oder Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die staatliche Unterstützung (obwohl sie vom Steuerzahler bezahlt werden) zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von Art. 258 StGB (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist. Ich würde sogar so weit gehen und sagen, dass diese von den Medien getriebene Entwicklung eine Gefahr für die Demokratie darstellt.

#### **Fazit**

Eine Verordnung zur Notlage aufgrund von Covid-19 ins Bundesgesetz zu übernehmen ist nicht nur fragwürdig, sondern gefährlich. Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz beinhaltet – abgesehen davon, dass keine Dringlichkeit ersichtlich ist, da wir ja ein Epidemien-gesetz haben – so viele Fragezeichen, dass es nur abgelehnt werden kann.

Oder wollen Sie in einer Welt leben, in der Grundrechte mit Füßen getreten werden und sich Menschen gegenseitig denunzieren? Haben wir nichts aus der Geschichte gelernt? Haben unsere Vorfahren nicht lange für Freiheit und Mitbestimmung gekämpft? Wir sind Menschen, keine Maschinen. Und eins ist sicher: Wir werden früher oder später sterben. Das macht das Leben doch aus. Welchen Sinn hat das Leben, wenn wir es aus lauter Angst nicht mehr leben? Die Bürgerinnen und Bürger dieses Landes brauchen keinen Bundesrat, der für sie denkt, für sie entscheidet und für sie lebt – und wir brauchen ganz bestimmt keine faschistische Diktatur.

Nehmen Sie die Sorgen der Bürgerinnen und Bürger dieses Landes ernst (auch wenn Sie sie vielleicht als Minderheit ansehen. Der wirkliche Anteil lässt sich dank Hetze und Verunglimpfung leider nicht abschätzen. Viele trauen sich nicht, sich zu äussern.) und entscheiden Sie sich für Freiheit und Selbstbestimmung, denn wie Benjamin Franklin einst so treffend sagte: «Wer die Freiheit aufgibt, um Sicherheit zu gewinnen, wird am Ende beides verlieren.»

Und wenn ich schon am Schreiben bin: auch die Einführung von einer DNA Datenbank, der Gedanke an eine Chip als ID, das Abschaffen von Bargeld, die Installation von 5G etc. sind Themen, die vielen Bürgern sehr sauer aufstossen!



Freundliche Grüsse  
Monika Keller

Kirchweg 1a

8507 Hörhausen

Mirjam Niederöst  
Im Wingert 7  
8049 Zürich

Per E-Mail an  
recht@bk.admin.ch

Zürich, 30. Juni 2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum **Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19** Epidemie erlangt. Als verantwortungsvolle Bürgerin unseres Landes habe ich den Gesetzesentwurf studiert.

Zu **Art. 2** des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, **"Impfungen für obligatorisch zu erklären"**, möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfbatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (*jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit*) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Ebenfalls möchte ich sie bitte umgehen die Maskenpflicht in den ÖV wieder aufzuheben und die Bevölkerung darüber zu informieren, dass Maskentragen gesundheitsschädigende Folgen haben kann, dass sie Viren durch lassen und im öffentlichen Leben sinnlos sind!

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme  
Mit freundlichen Grüssen



Mirjam Niederöst

Esther Eberle

Usterstr. 94

8600 Dübendorf [recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch)

Zürich, 9. Juli 2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum **Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19** Epidemie erlangt. Als verantwortungsvolle(r) Bürger(in) unseres Landes habe ich den Gesetzesentwurf studiert und begrüsse grundsätzlich die Massnahmen zur fortführenden Eindämmung der Covid-19 Epidemie, soweit diese verhältnismässig sind.

Einzig zu **Art. 2** des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, **"Impfungen für obligatorisch zu erklären"**, möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfbobligatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (*jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit*) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme

Mit freundlichen Grüssen

Esther Eberle

Isabelle Mele  
Turnhallenstrasse 13  
4460 Gelterkinden

Per E-Mail an  
recht@bk.admin.ch

Gelterkinden, 9.Juli 2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum **Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19** Epidemie erlangt. Als verantwortungsvolle Bürgerin unseres Landes habe ich den Gesetzesentwurf studiert und begrüsse grundsätzlich die Massnahmen zur fortführenden Eindämmung der Covid-19 Epidemie, soweit diese verhältnismässig sind.

Einzig zu **Art. 2** des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, "**Impfungen für obligatorisch zu erklären**", möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfblogatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (*jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit*) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme  
Mit freundlichen Grüssen

Isabelle Mele

Lütisburg, 9. Juli 2020

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz): Stellungnahme  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 19. Juni wurden die interessierten Kreise dazu eingeladen, sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf des Covid-19-Gesetzes (Vorlage) zu äussern. Es soll als Grundlage dienen, „dass der Bundesrat die bereits in verfassungsunmittelbaren Verordnungen beschlossenen Massnahmen fortführen kann, die für die Bewältigung der Covid-19-Epidemie weiterhin nötig sind.“

Als EinwohnerIn, SteuerzahlerIn und KrankenkassenpflichtigerIn bin ich – wie alle Menschen in der Schweiz – von der Vorlage stark betroffen und bedanke mich daher für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Nachfolgend finden Sie meine generellen Bemerkungen (Ziff. I) und begründeten Änderungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen (Ziff. II). In der Hoffnung, ihnen mehr Gewicht zu verleihen, habe ich sie als Anträge bezeichnet.

Zusammenfassend unterstütze ich die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Massnahmen zur Milderung der Auswirkungen der Primärmassnahmen, jedoch nicht für Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie. Denn die Vorlage schiesst über das ursprüngliche Ziel des Bundesrats, die Epidemie einzudämmen, hinaus. Nicht zuletzt um die Akzeptanz der Vorlage in der Bevölkerung zu erhöhen, rege ich zudem an, die Vorlage (bspw. Art. 2) mit einer Bestimmung zu ergänzen, wonach Impfungen im Zusammenhang mit SARS-CoV-2 nur auf freiwilliger Basis verabreicht und auch nicht indirekt (z.B. via Arbeitgeber oder Zugangsbeschränkungen) erzwungen werden dürfen. Ebenfalls sollte gesetzlich festgehalten werden, dass das Tragen einer Maske sowie auch das Verwenden der Swiss-Covid-App freiwillig sind.

Ich danke Ihnen für die Berücksichtigung meiner fristgerecht eingereichten Anliegen.

Freundliche Grüsse

Simone Gantner

## I. Generelles

Es ist begrüssenswert, mit der Vorlage eine formell-gesetzliche Grundlage für die Massnahmen zu schaffen, die der Bewältigung der Auswirkungen dienen, die durch die epidemienrechtlichen Vorkehrungen des Bundesrates entstanden sind. Denn es ist anzunehmen, dass viele KMU Konkurs anmelden müssen, Menschen ihre Existenzgrundlage verlieren sowie die Arbeitslosen- und Armutsquoten weiterhin steigen werden. Womöglich sehe ich das zu pessimistisch, aber angesichts der am 1. Juli 2020 verordneten Maskenpflicht im öffentlichen Verkehr fällt es mir schwer, zuversichtlich zu bleiben. Ebenfalls zu begrüssen ist, dass der Bund – und hier gebührt Bundesrat Ueli Maurer besonderer Dank – rasch und pragmatisch reagiert hat, um der Wirtschaft und einem Grossteil der vom Lockdown besonders stark Betroffenen finanzielle Unterstützung zu gewähren.

Im März 2020 gab es zweifellos guten Grund zur Annahme, dass das neuartige Virus viel gefährlicher sei, als es sich in der Folge erwies. Die von der WHO prognostizierten Letalitätsraten (die glücklicherweise in der Folge massiv herunterkorrigiert werden konnten),

die Zahlen der in Italien mit Corona Infizierten und Verstorbenen sowie Bilder von überfüllten Krematorien und Lastwägen, die Särge transportierten, taten das Übrige. Mit vermehrter Testaktivität schnellte auch die Zahl der in der Schweiz positiv auf das Virus Getesteten rasant nach oben. Ja, es bestand Grund zur Sorge, und diese wurde nicht zuletzt durch Medienberichte (um nicht zu sagen: allgemeine Panikmache) geschürt. Die Ungewissheit und die Angst waren allenthalben spürbar. Ich kann daher nachvollziehen, dass der Bundesrat Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit ergriffen und am 16. März 2020 schliesslich auch den teilweisen Lockdown beschlossen hat. Und ich bin überzeugt, dass er mit besten Absichten gehandelt hat.

Die Primärmassnahmen haben sicherlich dazu beigetragen, dass die Infektionskurve in der Folge abflachte und die (ausgebauten) Kapazitäten im Gesundheitswesen nicht gesprengt wurden. Die Massnahmen hatten auch gewisse Vorteile, indem sie etwas Ruhe in die übliche Hektik brachten und der Umwelt eine Verschnaufpause gönnten – wobei Letzteres zu relativieren ist, da der Plastikverbrauch generell und das Abfallvolumen pro Kopf wohl ziemlich gewachsen ist und man inzwischen überall weggeworfene Masken sieht. Allerdings hätte ich mir schon im Frühling ein ganzheitlich orientiertes, auf längere Perspektive ausgerichtetes Vorgehen sowie auf die Risikogruppen fokussierte Massnahmen gewünscht. Es war früh absehbar, dass die Primärmassnahmen langfristig grossen Schaden nicht nur finanzieller, sondern auch gesundheitlicher Art anrichten werden und die Gesellschaft – nicht nur zum Positiven – verändern könnten. Mittlerweile verstärkt sich mein Eindruck, dass die Corona-Krise bzw. die entsprechende Berichterstattung in den meisten Medien längerfristig zu einer Spaltung der Gesellschaft führen wird; das im Frühling grassierende Denunziantentum war wohl nur ein übler Vorgeschmack. Das kann nicht im Sinne des Bundesrats und des Parlaments sein.

Inzwischen, d.h. bei Betrachtung der vom BAG zur Verfügung gestellten Statistiken und Grafiken eigentlich schon seit April, wissen wir, dass das Virus zum Glück nicht derart schlimme Folgen zeitigt, wie ursprünglich befürchtet.[1] Die Kapazitäten im Gesundheitswesen wurden nicht überlastet und die Sterblichkeit dürfte auf ähnlich hohem Niveau sein wie 2015. Auch ist unbestritten, dass jeder Todesfall bedauerlich und insbesondere für die Angehörigen mit Schmerz und Trauer verbunden ist. Aber wenn das Medianalter der «im Zusammenhang mit Covid-19 Verstorbenen» bei 84 Jahren und damit über der üblichen Lebenserwartung in der Schweiz liegt, ist die Frage, ob es ab Herbst spezifische Grundlagen für Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie braucht, durchaus berechtigt.

Falls es zu einer zweiten Welle kommen sollte, könnten allfällige Massnahmen, sofern sie tatsächlich erforderlich und das mildeste Mittel wären (was insbesondere in Bezug auf die Maskenpflicht im ÖV bezweifelt werden darf), gestützt auf das Epidemiengesetz (EpG) getroffen werden. Es ist daher darauf zu verzichten, eine spezialgesetzliche Grundlage für Massnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie zu schaffen.

Zudem wäre es im Hinblick auf die schon jetzt vielerorts heraufbeschworene zweite Welle angebracht, die Bevölkerung zu sensibilisieren, wie sie ihr Immunsystem stärken kann, statt sie mit Kampagnen «alert» zu halten bzw. in Angst und Schrecken zu versetzen. Selbstverständlich bleiben auch die Abstands- und Hygieneregeln weiterhin wichtig. Doch wir kennen sie mittlerweile in- und auswendig und es ist nicht notwendig (sondern kann bisweilen als belästigend empfunden werden), ständig und überall den entsprechenden Plakaten etc. ausgesetzt zu sein.

## II. Zu einzelnen Bestimmungen

### Art. 1 Gegenstand und Grundsatz

#### Antrag:

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

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

#### Eventualiter:

1 Dieses Gesetz regelt besondere Befugnisse des Bundesrates zur Bekämpfung mit zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie und zur Bewältigung Milderung der Auswirkungen der Bekämpfungseindämmungsmassnahmen auf Gesellschaft, Wirtschaft und Behörden.

2 Der Bundesrat macht von diesen Befugnissen nur so weit Gebrauch, als dies zur Eindämmung Bewältigung der Covid-19-Epidemie und zur Milderung der Auswirkungen der Eindämmungsmassnahmen notwendig ist.

#### Begründung:

Art. 1 ist relevant für die Auslegung der weiteren Bestimmungen und verdient daher besonderes Augenmerk.

Angesichts der mittlerweile vorhandenen Daten und Erkenntnisse betreffend das Virus und Covid-19 reichen die Vorschriften des Epidemiegesetzes als Grundlage für allfällige Primärmassnahmen aus. Eine spezialgesetzliche Regelung ist nicht erforderlich. Falls dem Hauptantrag nicht gefolgt wird, wovon ich ausgehe und deshalb sowie angesichts der kurzen Vernehmlassungsfrist auf Anträge für Folgeanpassungen in den weiteren Bestimmungen verzichte, sollte die Bestimmung umformuliert werden.

Auch Mr. Corona, Dr. Daniel Koch, störte sich an einer Pressekonferenz daran, als ein Journalist im Zusammenhang mit Covid-19 Kriegsrhetorik verwendete. Der Begriff „Bekämpfung“ hat nicht nur einen schalen Beigeschmack, sondern schiesst über das ursprüngliche Ziel des Bundesrats hinaus. Denn als im März 2020 die ersten Massnahmen und anschliessend der teilweise Lockdown beschlossen wurden, ging es darum, eine rasche Ausbreitung der Krankheit zu verhindern, besonders gefährdete Personen vor einer Infektion zu schützen und das Gesundheitssystem vor einer Überlastung zu bewahren (Erl. Bericht, S. 3).

Die „Bekämpfung“ (Abs. 1) und „Bewältigung“ (Abs. 2) der Covid-19-Epidemie, die Lektüre der weiteren Bestimmungen sowie der Erläuterungen lassen aber den Schluss zu, dass das Ziel (mittlerweile) ein anderes ist oder werden könnte: nämlich die Fallzahlen möglichst gegen Null zu bringen! Wie soll die Bevölkerung da eine Herdenimmunität entwickeln? Nun, eine solche wird womöglich gar nicht angestrebt, denn es wurde ja schon von Beginn an kommuniziert, dass primär eine Impfung helfen könne.



„Bewältigung“ der Auswirkungen mag gut gemeint, aber bis Ende 2022 kaum umsetzbar sein (eine Verlängerung des Gesetzes wird uns hoffentlich erspart bleiben). Viele der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen Auswirkungen der bislang getroffenen Massnahmen zur Eindämmung der Epidemie sowie die damit einhergehenden psychischen und physischen Folgen für Einzelpersonen werden sich erst noch zeigen und uns lange erhalten bleiben. Einige dieser Folgen können mit Geld etwas behoben werden. Es lohnt sich aber, auch an die arbeitenden und künftigen Generationen zu denken, weshalb „Milderung“ der Auswirkungen der passendere Begriff ist.

Der Grundsatz in Abs. 2 ergibt sich bereits aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie macht es aber Sinn, dies speziell zu erwähnen, nicht zuletzt, um das Vertrauen in die Regierung wieder zu stärken. Die Notwendigkeit sollte sich aber auch auf Milderung der „Corona-Folgeschäden“ beziehen.

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

### Antrag:

Abs. 1: Der Bundesrat kann evidenzbasierte Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung Behandlung der durch das Virus SARS-CoV-2 Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.

Abs. 2 Bst. i: Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel vorsehen;

Abs. 5: Er kann die Übernahme der Kosten von diagnostischen und serologischen Covid19-Analysen regeln.

### Begründung:

Dass «Bekämpfung» ein unpassender Begriff ist, wurde bereits ausführlich unter Art. 1 dargelegt. Mit Blick auf die Einheitlichkeit der Begriffe und damit einhergehend auch die Rechtssicherheit ist es angebracht, in Art. 2 Abs. 1 wie in Abs. 4 von «Behandlung» zu sprechen.

Obwohl es selbstverständlich ist, dass allfällige Massnahmen evidenzbasiert sein sollten, ist es angesichts der überstandenen ausserordentlichen und der aktuellen besonderen Lage angebracht, dies speziell zu erwähnen.

Der Begriff «Coronavirus» ist zu präzisieren. Coronaviren gab es ja schon früher und wird es wohl auch in Zukunft in mutierter Form geben.

Bst. i ist ersatzlos zu streichen. Auffallend ist, dass anstelle des in den übrigen Absätzen verwendeten Begriffs «Heilmittel» hier von «Arzneimitteln» die Rede ist. Damit wird i.V.m. Art. 6 Abs. 2 Bst. d EpG sowie der exemplarischen Aufzählung in 40 Abs. 2 EpG («insbesondere») eine gesetzliche Grundlage geschaffen, um unter Umständen eine Impfung, die kein reguläres Zulassungsverfahren durchlaufen hat, für gewisse Personengruppen oder gar die gesamte Bevölkerung für obligatorisch zu erklären. Dies mag vielleicht die Pharmabranche erfreuen, kann aber angesichts des aktuellen Kenntnisstands zur Gefährlichkeit von SARS-CoV-2 nicht im Sinne des Gesundheitsschutzes und erst recht

nicht der Bevölkerung sein. Wir haben es zum Glück nicht mit Ebola zu tun!

Ebenfalls ersatzlos zu streichen ist Abs. 5. Es darf nicht sein, dass letztlich die Steuerzahlenden dafür aufkommen müssen, wenn massenweise Tests durchgeführt werden, deren Ergebnisse und Treffsicherheit durchaus in Frage gestellt werden dürfen.[2]

## Zusätzliche Bestimmungen

### Antrag:

Art. 2 Abs. 7 (neu): Eine Impfung zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie (alternativ: Impfung gegen SARS-CoV-2) darf nur mit Einwilligung der betroffenen Person verabreicht werden. Diese Einwilligung darf auch nicht indirekt erzwungen werden.

Art. 2 Abs. 8 (neu): Das Tragen einer Maske im öffentlichen Raum, einschliesslich bei der Benutzung des öffentlichen Verkehrs, ist freiwillig.

Art. 2 Abs. 9 (neu): Die Verwendung der Swiss-Covid-App ist freiwillig. Personen, die die App nicht nutzen, dürfen nicht benachteiligt werden.

### Begründung:

Die Vorlage soll mit einer Bestimmung ergänzt werden, wonach eine allfällige Impfung im Zusammenhang mit Covid-19 ausdrücklich nur verabreicht werden darf, wenn die betroffene Person damit einverstanden ist und auch nicht vom Arbeitgeber oder in anderer Form, bspw. mittels gewisser Zugangsbeschränkungen, dazu gezwungen werden kann. Diese spezialgesetzliche Bestimmung ginge dem EpG vor. Damit kann allfälligen Bedenken in der Bevölkerung begegnet werden und die Akzeptanz der Vorlage wird generell erhöht.

Die Maskenpflicht spaltet die Gemüter! Nachdem der Bundesrat und auch das BAG im Frühling wochenlang erzählten, das Tragen einer Maske im sei nicht wirklich zielführend, erstaunt es umso mehr, dass nun per 6. Juli eine generelle Maskenpflicht für Nutzerinnen und Nutzer des öffentlichen Verkehrs eingeführt wurde. Ich werde den Eindruck nicht los, dass es sich dabei um einen Akt der (möglicherweise auch von der EU inspirierten) Symbolpolitik handelt, der die Bevölkerung übermässig bevormundet. Die Maske muss sogar getragen werden, wenn man allein oder weniger als 15 Minuten im öffentlichen Verkehr sitzt (oder auf einem Schiff an der frischen Luft) und der Mindestabstand von 2 bzw. neu 1.5 Metern eingehalten werden kann. Diese Massnahme ist unverhältnismässig und verstösst gegen die Menschenwürde! Man braucht diejenigen, die die Maske tragen, nur in die Augen zu sehen, um zu merken, wie wenige Lebensfreude noch vorhanden ist. Hinzu kommt, dass der Nutzen und mögliche negative Auswirkungen des Maskentragens immer noch kontrovers diskutiert werden. Zudem sind gesunde Menschen nicht ansteckend und es gibt auch deshalb keinen vernünftigen Grund, dass sie eine Maske tragen müssten. Wer sich krank fühlt oder Kontakt mit Infizierten hatte, für die oder den gilt sowieso: «Bleiben Sie zuhause. Retten Sie Leben».

Ebenfalls sollte im Gesetz festgehalten werden, dass die Verwendung der Swiss-Covid-App wie vom Bundesrat angekündigt auf freiwilliger Basis erfolgt und Personen, die es vorziehen, die App nicht zu installieren, in keiner Weise benachteiligt werden.

[1] Vgl. z.B. Beda Stadler, Corona-Aufarbeitung: Warum alle falsch lagen.  
[https://www.achgut.com/artikel/corona\\_aufarbeitung\\_warum\\_alle\\_falsch\\_lagen](https://www.achgut.com/artikel/corona_aufarbeitung_warum_alle_falsch_lagen)

[2] Vgl. z.B. <https://www.nzz.ch/wissenschaft/corona-krise-testen-testen-testen-aber-richtig-id.1556529>.

Simone Gantner <simonegantner@hotmail.com>

Schweizerische Bundeskanzlei  
Bundesplatz 3  
3005 Bern

Ottikon, 9. Juli 2020

Sehr geehrter Herr Thurnherr, sehr geehrte Mitarbeitende der  
Bundeskanzlei, sehr geehrter Bundesrat

Hiermit sende ich Ihnen meine **Stellungnahme für die  
Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die gesetzlichen  
Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung  
der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz)**

Ich beantrage, dass

- das Bundesgesetz NICHT als dringlich eingestuft wird
- das Notstandsgesetz jeweils nur für 6 Monate gilt
- wenn die Infektionsrate der Coronafälle tiefer als der durchschnittliche Wert der Grippeinfektionen der letzten 10 Jahre ist, die Volksrechte (Menschen- und Grundrechte) nicht eingeschränkt werden dürfen
- die Zulassungsverfahren für neue Impfstoffe und Medikamente gleich bleiben wie vor COVID-19
- kein Impfzwang im Gesetz verankert ist

Mit freundlichen Grüssen

Simon Zürrer  
8626, Ottikon

## **Stellungnahme Vernehmlassung zu Covid-19-Gesetz**

Von: Lucia Krähenbühl  
Helvetiaplatz 26, 4055 Basel  
061 381 02 05  
[Lucia.kraehenbuehl@gmx.ch](mailto:Lucia.kraehenbuehl@gmx.ch)

An die  
Schweizerische Bundeskanzlei  
Bundeshaus West  
3003 Bern

### **Stellungnahme im Rahmender Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz**

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret  
Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli  
Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetz eröffnet. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend kommen wir zum Schluss,

- (4) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;
- (5) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (6) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

### **Wir empfehlen daher der Bundesversammlung**

- (IV) auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;**
- (V) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage:  
das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;**
- (VI) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes:  
eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.**

### **Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:**

#### **1.) Zu Schlussfolgerung 1**

**Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV**

Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV. Eine Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV würde voraussetzen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen (Tschannen in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3. Auflage 2014). Im Zusammenhang mit COVID-19 bedeutet dies: Der Bundesrat hätten nachzuweisen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich erklärt.

Diesen Nachweis hat der Bundesrat nicht erbracht. Er hat nicht einmal den Versuch unternommen, ihn zu erbringen. Er ist in dieser Hinsicht in keiner Art und Weise tätig geworden.

Damit missachtet er die Beweispflicht, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebotenen Beweispflichten während der Corona-Krise noch niemals, also seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnahmen nicht nachgekommen ist. Die verfassungswidrigen Grundrechtsbeschneidungen (Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Familienfreiheit, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit u.a.m.) dauern nun schon mehrere Monate an, ohne dass die Exekutive auch nur Anstalten macht, ihren Beweislasten nachzukommen. Stattdessen hat sie ausländische Lagebeurteilungen kopf- und kritiklos übernommen und ausländische Massnahmen ungeprüft in der Schweiz ebenfalls erlassen und umgesetzt. Damit hat sie schweizerische Souveränität mit Füßen getreten, anstatt dem Auftrag nachzukommen, für den sie gewählt ist: eine eigene, kritische Lagebeurteilung zu erstellen, die verschiedene Seiten der alles andere als einheitlichen wissenschaftlichen Expertise zu Wort kommen lässt (Dr. med. Claus Köhnlein, Prof. Dr. Hendrick Streeck; Prof. Dr. Sucharit Bhakdi, Prof. Dr. Klaus Püschel; Dr. Wolfgang Wodarg, Prof. Dr. John Ioannidis; Prof. Dr. Knut Wittkowski; Prof. Dr. Doron Lancet und viele andere mehr). Auf diese Weise kam es zum Erlass unverhältnismässiger, weil nicht erforderlicher Massnahmen. Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der Bundesverfassung. Es muss demnach vom Parlament unbedingt korrigiert werden, um weitere Verletzungen wesentlicher verfassungsmässiger Grundsätze (Verhältnismässigkeit etc.) wenigstens für die Zukunft auszuschliessen.

Die täglichen BAG-Berichtebetreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBIWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]). Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in

keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.

**Die stete Berufung auf die Testergebnisse seitens Bundesrat ist deshalb im Fall von COVID-19 irreführend und zur Rechtfertigung besonderer Kompetenzen nicht geeignet.**

Um unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich erkrankte Personen wirksam zu behandeln und um die Verbreitung des grippeähnlichen Phänomens COVID-19 zu hemmen, ist es in keiner Weise erforderlich, dass der Bundesrat besondere Kompetenzen auf der Basis von Art. 7 oder 6 Epidemien-gesetz (Ausserordentliche oder Besondere Lage) beansprucht. Die täglich aufs Neue vom BAG bestätigten tiefen Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen sowie die Erkenntnis, dass COVID-19 für sich allein die öffentliche Gesundheit nicht erheblich bedroht, hätten längst zu einer Beendigung auch der Besonderen Lage (Art. 6 EpG) führen müssen.

Obwohl es evident ist, dass von COVID-19 **keine erhebliche Gefahr** mehr ausgeht für die **öffentliche Gesundheit und für die Spitalinfrastruktur**, hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt triftige und wissenschaftlich überprüfbare Gründe vorgebracht, um die Aufrechterhaltung seiner weitreichenden Kompetenzen im Zusammenhang mit COVID-19 zu rechtfertigen.

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit dieses Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, *welche nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden, wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde. Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.*

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemien-gesetzes (und allenfalls von Art. 185 Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden. Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

## **2.) Zu Schlussfolgerung 2:**

### **Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung)**

Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *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 die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.* (Erläuterungen S. 7)

Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemien-gesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“<sup>46</sup>. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter dahinraffte,

---

<sup>46</sup> Im Sinne der [Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010](#), S. 363.



COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest. (Vgl. Roger Köppel, Telegram, [https://t.me/uncut\\_news/12181](https://t.me/uncut_news/12181) )

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemiengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippesaison überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekannten Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des *European Centre for Disease Prevention and Control* aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.
- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial – in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen einzuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemiengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemiengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute.

Obduktionen wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

**Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19-bezweckt, keine Notwendigkeit.** Mit dem geltenden Epidemien-gesetz steht dem Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

### **3.) Zu Schlussfolgerung 3**

#### **Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesonderedas Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen**

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst werden.

**Zu streichende Teile:** Folgende Artikel und Absätze schätzen wir aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- **Art. 2 Abs. 3 lit. g** betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:  
Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).
- **Art. 2 Abs. 3 lit. h** betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:  
Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.  
Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.  
Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.  
Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.
- **Art. 2 Abs. 3 lit. i** betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:  
Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene

Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein **Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit** zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. j** betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.

- **Art. 2 Abs. 6** betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

- **Art. 8** betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhdi, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von **Art. 258 StGB** (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. **Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art. 8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.**

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem **Qualitätsmonitoring** gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk

gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- **Art. 11** betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nullapoena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blossе Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestandeschaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

**Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung:**

**Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem, für unsere Wirtschaft und allenfalls auch für die betroffenen Menschen unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum bitten wir darum, die Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs ersatzlos zu streichen.**

Eingereicht von: Lucia Krähenbühl

Ort: Basel \_\_\_\_\_

Datum: 9.7.2020 \_\_\_\_\_

Unterschrift: per Mail gesendet als Anhang

[ \_\_\_\_\_ ]

[ \_\_\_\_\_ ]

Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

Jacqueline Kandler-Guyot  
Pilatusstrasse 6  
8708 Männedorf

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>47</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>48</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>49</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>50</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>51</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die

---

<sup>47</sup><https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>48</sup><https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>49</sup><https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>50</sup><https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>51</sup><https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>52</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 15<sup>3</sup> ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>54</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>55</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle,

---

<sup>52</sup><https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>53</sup><https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>54</sup>[https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>55</sup><https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>56</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>57</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>58</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den

---

<sup>56</sup><https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>57</sup><https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

<sup>58</sup><https://jcbblemai.github.io>



allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>59</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>60</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie

---

<sup>59</sup><https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>60</sup><https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>61</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>62</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>63</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe]

---

<sup>61</sup><https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>62</sup><https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

<sup>63</sup><https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>64</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

---

<sup>64</sup><https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>65</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>66</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt. Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

---

<sup>65</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>66</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>67</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Männedorf, 9. Juli 2020

Jacqueline Kandler-Guyot

---

<sup>67</sup><https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

## **Stellungnahme Vernehmlassung zu Covid-19-Gesetz**

Von: Angela Lüthold-Sidler  
6207 Nottwil

An die  
Schweizerische Bundeskanzlei  
Bundeshaus West  
3003 Bern

### **Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz**

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret  
Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli  
Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetz eröffnet. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend kommen wir zum Schluss,

- (1) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;
- (2) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (3) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

#### **Wir empfehlen daher der Bundesversammlung**

- (I) **auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;**
- (II) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage:  
**das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;**
- (III) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes:  
**eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.**

#### **Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:**

##### **1.) Zu Schlussfolgerung 1**

##### **Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV**

Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV. Eine Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV würde voraussetzen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen (Tschannen in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3.

Auflage 2014). Im Zusammenhang mit COVID-19 bedeutet dies: Der Bundesrat hätte *nachzuweisen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich erklärt.*

Diesen Nachweis hat der Bundesrat nicht erbracht. Er hat nicht einmal den Versuch unternommen, ihn zu erbringen. Er ist in dieser Hinsicht in keiner Art und Weise tätig geworden.

Damit missachtet er die Beweispflicht, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebotenen Beweispflichten während der Corona-Krise noch niemals, also seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnahmen nicht nachgekommen ist. Die verfassungswidrigen Grundrechtsbeschneidungen (Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Familienfreiheit, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit u.a.m.) dauern nun schon mehrere Monate an, ohne dass die Exekutive auch nur Anstalten macht, ihren Beweislasten nachzukommen. Stattdessen hat sie ausländische Lagebeurteilungen kopf- und kritiklos übernommen und ausländische Massnahmen ungeprüft in der Schweiz ebenfalls erlassen und umgesetzt. Damit hat sie schweizerische Souveränität mit Füßen getreten, anstatt dem Auftrag nachzukommen, für den sie gewählt ist: eine eigene, kritische Lagebeurteilung zu erstellen, die verschiedene Seiten der alles andere als einheitlichen wissenschaftlichen Expertise zu Wort kommen lässt (Dr. med. Claus Köhnlein, Prof. Dr. Hendrick Streeck; Prof. Dr. Sucharit Bhakdi, Prof. Dr. Klaus Püschel; Dr. Wolfgang Wodarg, Prof. Dr. John Ioannidis; Prof. Dr. Knut Wittkowski; Prof. Dr. Doron Lancet und viele andere mehr). Auf diese Weise kam es zum Erlass unverhältnismässiger, weil nicht erforderlicher Massnahmen. Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der Bundesverfassung. Es muss demnach vom Parlament unbedingt korrigiert werden, um weitere Verletzungen wesentlicher verfassungsmässiger Grundsätze (Verhältnismässigkeit etc.) wenigstens für die Zukunft auszuschliessen.

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBIWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]). Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.



**Die stete Berufung auf die Testergebnisse seitens Bundesrat ist deshalb im Fall von COVID-19 irreführend und zur Rechtfertigung besonderer Kompetenzen nicht geeignet.**

Um unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich erkrankte Personen wirksam zu behandeln und um die Verbreitung des grippeähnlichen Phänomens COVID-19 zu hemmen, ist es in keiner Weise erforderlich, dass der Bundesrat besondere Kompetenzen auf der Basis von Art. 7 oder 6 Epidemiengesetz (Ausserordentliche oder Besondere Lage) beansprucht. Die täglich aufs Neue vom BAG bestätigten tiefen Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen sowie die Erkenntnis, dass COVID-19 für sich allein die öffentliche Gesundheit nicht erheblich bedroht, hätten längst zu einer Beendigung auch der Besonderen Lage (Art. 6 EpG) führen müssen.

Obwohl es evident ist, dass von COVID-19 **keine erhebliche Gefahr** mehr ausgeht für **die öffentliche Gesundheit und für die Spitalinfrastruktur**, hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt triftige und wissenschaftlich überprüfbare Gründe vorgebracht, um die Aufrechterhaltung seiner weitreichenden Kompetenzen im Zusammenhang mit COVID-19 zu rechtfertigen.

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit dieses Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, *welche nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden, wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde. Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.*

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemiengesetzes (und allenfalls von Art. 185 Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden. Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

## **2.) Zu Schlussfolgerung 2:**

### **Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung)**

Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *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 die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.* (Erläuterungen S. 7)

Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemiengesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“<sup>68</sup>. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter dahinraffte, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

---

<sup>68</sup> Im Sinne der [Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010](#), S. 363.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest. (Vgl. Roger Köppel, Telegram, [https://t.me/uncut\\_news/12181](https://t.me/uncut_news/12181) )

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemiengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippezeit überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekannten Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des *European Centre for Disease Prevention and Control* aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.
- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial – in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen einzuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemiengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemiengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute. Obduktionen wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

**Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19-bezweckt, keine Notwendigkeit.** Mit dem geltenden Epidemiengesetz steht dem

Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

### **3.) Zu Schlussfolgerung 3**

#### **Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesondere das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen**

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst werden.

**Zu streichende Teile:** Folgende Artikel und Absätze schätzen wir aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- **Art. 2 Abs. 3 lit. g** betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:

Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. h** betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:

Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.

Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.

Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.

Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.

- **Art. 2 Abs. 3 lit. i** betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:

Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen

Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein **Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit** zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. j** betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.

- **Art. 2 Abs. 6** betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

- **Art. 8** betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhdi, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von **Art. 258 StGB** (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. **Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art.8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.**

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem **Qualitätsmonitoring** gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- **Art. 11** betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blossе Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

**Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung:**

**Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem, für unsere Wirtschaft und allenfalls auch für die betroffenen Menschen unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum bitten wir darum, die Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs ersatzlos zu streichen.**

Eingereicht von:  
Angela Lüthold-Sidler

Ort: 6207 Nottwil

Datum: 09.07.2020

Unterschrift:

Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>69</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>70</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>71</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>72</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>73</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

---

<sup>69</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>70</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>71</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>72</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>73</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>74</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1<sup>75</sup> ist:

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

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

c. besonders gefährdete Personen zu schützen;

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

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>76</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>77</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle,

---

<sup>74</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>75</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>76</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>77</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>78</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>79</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>80</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den

---

<sup>78</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>79</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

<sup>80</sup> <https://jcblemai.github.io>



allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>81</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>82</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie

---

<sup>81</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>82</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>83</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>84</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>85</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe]

---

<sup>83</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>84</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

<sup>85</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>86</sup> angezeigt.

### **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

### **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

---

<sup>86</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>87</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>88</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

---

<sup>87</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>88</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>89</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Undervelier, 9. Juli 2020

Dominik Buser und Sabina Toberer

Ferienbedingt ohne Unterschrift (kein Drucker verfügbar!)

---

<sup>89</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

## **Stellungnahme Vernehmlassung zu Covid-19-Gesetz**

Von: Dominik Buser und Sabina Toberer  
Birsigstrasse 44  
4054 Basel

An die  
Schweizerische Bundeskanzlei  
Bundeshaus West  
3003 Bern

### **Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz**

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret  
Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli  
Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetz eröffnet. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend kommen wir zum Schluss,

- (7) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;
- (8) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (9) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

### **Wir empfehlen daher der Bundesversammlung**

- (VII) auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;
- (VIII) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage:  
das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;
- (IX) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes:  
eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.

### **Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:**

#### **1.) Zu Schlussfolgerung 1**

#### **Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV**

Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV. Eine Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV würde voraussetzen, dass

nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen (Tschannen in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3. Auflage 2014). Im Zusammenhang mit COVID-19 bedeutet dies: Der Bundesrat hätte *nachzuweisen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich erklärt.*

Diesen Nachweis hat der Bundesrat nicht erbracht. Er hat nicht einmal den Versuch unternommen, ihn zu erbringen. Er ist in dieser Hinsicht in keiner Art und Weise tätig geworden.

Damit missachtet er die Beweispflicht, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebotenen Beweispflichten während der Corona-Krise noch niemals, also seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnahmen nicht nachgekommen ist. Die verfassungswidrigen Grundrechtsbeschneidungen (Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Familienfreiheit, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit u.a.m.) dauern nun schon mehrere Monate an, ohne dass die Exekutive auch nur Anstalten macht, ihren Beweislasten nachzukommen. Stattdessen hat sie ausländische Lagebeurteilungen kopf- und kritiklos übernommen und ausländische Massnahmen ungeprüft in der Schweiz ebenfalls erlassen und umgesetzt. Damit hat sie schweizerische Souveränität mit Füßen getreten, anstatt dem Auftrag nachzukommen, für den sie gewählt ist: eine eigene, kritische Lagebeurteilung zu erstellen, die verschiedene Seiten der alles andere als einheitlichen wissenschaftlichen Expertise zu Wort kommen lässt (Dr. med. Claus Köhnlein, Prof. Dr. Hendrick Streeck; Prof. Dr. Sucharit Bhakdi, Prof. Dr. Klaus Püschel; Dr. Wolfgang Wodarg, Prof. Dr. John Ioannidis; Prof. Dr. Knut Wittkowski; Prof. Dr. Doron Lancet und viele andere mehr). Auf diese Weise kam es zum Erlass unverhältnismässiger, weil nicht erforderlicher Massnahmen. Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der Bundesverfassung. Es muss demnach vom Parlament unbedingt korrigiert werden, um weitere Verletzungen wesentlicher verfassungsmässiger Grundsätze (Verhältnismässigkeit etc.) wenigstens für die Zukunft auszuschliessen.

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBIWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]). Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat

obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.

**Die stete Berufung auf die Testergebnisse seitens Bundesrat ist deshalb im Fall von COVID-19 irreführend und zur Rechtfertigung besonderer Kompetenzen nicht geeignet.**

Um unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich erkrankte Personen wirksam zu behandeln und um die Verbreitung des grippeähnlichen Phänomens COVID-19 zu hemmen, ist es in keiner Weise erforderlich, dass der Bundesrat besondere Kompetenzen auf der Basis von Art. 7 oder 6 Epidemiengesetz (Ausserordentliche oder Besondere Lage) beansprucht. Die täglich aufs Neue vom BAG bestätigten tiefen Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen sowie die Erkenntnis, dass COVID-19 für sich allein die öffentliche Gesundheit nicht erheblich bedroht, hätten längst zu einer Beendigung auch der Besonderen Lage (Art. 6 EpG) führen müssen.

Obwohl es evident ist, dass von COVID-19 **keine erhebliche Gefahr** mehr ausgeht für **die öffentliche Gesundheit und für die Spitalinfrastruktur**, hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt triftige und wissenschaftlich überprüfbare Gründe vorgebracht, um die Aufrechterhaltung seiner weitreichenden Kompetenzen im Zusammenhang mit COVID-19 zu rechtfertigen.

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit dieses Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, *welche nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden, wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde. Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.*

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemiengesetzes (und allenfalls von Art. 185 Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden.

Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

## **2.) Zu Schlussfolgerung 2:**

### **Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung)**

Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *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 die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.*“(Erläuterungen S. 7)

Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemiengesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“<sup>90</sup>. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter

---

<sup>90</sup> Im Sinne der [Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010](#), S. 363.



dahinraffte, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest. (Vgl. Roger Köppel, Telegram, [https://t.me/uncut\\_news/12181](https://t.me/uncut_news/12181) )

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemiengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippesaison überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekannten Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des *European Centre for Disease Prevention and Control* aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.
- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial – in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen einzuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemiengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemiengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute. Obduktionen

wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

**Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19-bezweckt, keine Notwendigkeit.** Mit dem geltenden Epidemien-gesetz steht dem Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

### **3.) Zu Schlussfolgerung 3**

#### **Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesondere das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen**

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst werden.

**Zu streichende Teile:** Folgende Artikel und Absätze schätzen wir aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- **Art. 2 Abs. 3 lit. g** betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:  
Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).
- **Art. 2 Abs. 3 lit. h** betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:  
Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.  
Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.  
Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.  
Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.
- **Art. 2 Abs. 3 lit. i** betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:  
Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene

Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein **Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit** zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. j** betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.

- **Art. 2 Abs. 6** betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

- **Art. 8** betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhti, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von **Art. 258 StGB** (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. **Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art.8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.**

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem **Qualitätsmonitoring** gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- **Art. 11** betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blossе Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

**Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung:**

**Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem, für unsere Wirtschaft und allenfalls auch für die betroffenen Menschen unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum bitten wir darum, die Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs ersatzlos zu streichen.**

Eingereicht von: Dominik Buser und Sabina Toberer

Ort: Undervelier

Datum: 9. Juli 2020

Unterschrift: Ferienhalber nicht möglich (mangels Drucker!)

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

Sehr geehrter Herr Brunner,

mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum *Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19 Epidemie* erlangt.

Gerne habe ich den Gesetzesentwurf studiert und bringe Verständnis auf für die Massnahmen zur fortführenden Eindämmung der Covid-19 Epidemie, soweit diese verhältnismässig sind.

Einzig zu **Art. 2** des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss "erläuterndem Bericht" (s. Seite 10) auch die Möglichkeit vorsieht, **"Impfungen für obligatorisch zu erklären"**, möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfbobligatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit) vereinbar.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme.

Freundliche Grüße,  
Katrin Klockner

---

Katrin Klockner  
Binz 5  
CH-5316 Gippingen

Telefon: +41 56 534 18 00

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret  
Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli  
Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetz eröffnet. Gerne nutze ich die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend komme ich zum Schluss,

- (10) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;
- (11) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (12) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

**Ich empfehle daher der Bundesversammlung:**

- **auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;**
- **das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen**

**Schon im Voraus bedanke ich mich für das sorgfältige Studium meiner detaillierten Stellungnahme im Anhang.**

Freundliche Grüsse  
Carmen Maurer  
Waldheimstrasse 5a  
3604 Thun

Dr. André Peter  
Säntisstr. 7  
CH 9034 Eggersriet  
071 8787 13 21  
Andre-peter@sunrise.ch

Einschreiben  
Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>91</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>92</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>93</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>94</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>95</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

---

<sup>91</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>92</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>93</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>94</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>95</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>96</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1<sup>97</sup> ist:

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

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

c. besonders gefährdete Personen zu schützen;

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

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>98</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>99</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle,

---

<sup>96</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>97</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>98</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>99</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>



die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>100</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>101</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>102</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den

---

<sup>100</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>101</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

<sup>102</sup> <https://icblemai.github.io>

allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>103</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>104</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie

---

<sup>103</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>104</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>105</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>106</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>107</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe]

---

<sup>105</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>106</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

<sup>107</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>108</sup> angezeigt.

### **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

### **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

---

<sup>108</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>109</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>110</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt. Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

---

<sup>109</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>110</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>111</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Eggersriet, 8.7.2020

Dr. André Peter

---

<sup>111</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Manuel Kazoki

Regina Kägi Hof 8

8050 Zürich [recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch)

Zürich, 9. Juli 2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum **Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19** Epidemie erlangt. Als verantwortungsvolle(r) Bürger(in) unseres Landes habe ich den Gesetzesentwurf studiert und begrüsse grundsätzlich die Massnahmen zur fortführenden Eindämmung der Covid-19 Epidemie, soweit diese verhältnismässig sind.

Einzig zu **Art. 2** des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, **"Impfungen für obligatorisch zu erklären"**, möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfblogatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (*jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit*) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme

Mit freundlichen Grüssen

Manuel Kazoki

Sehr geehrter Damen und Herren

Ich bin weder Anwältin noch Politikerin, habe aber als verantwortungsvolle Bürgerin unseres Landes den Gesetzesentwurf zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz) vom 19. Juni 2020 studiert und möchte gerne dazu sowie generell zum Handeln des Bundesrates und zur aktuellen Lage eine Stellungnahme abgeben.

Fangen wir mit der Frage an, ob die Massnahmen des Bundesrates wirklich verhältnismässig waren und sind, und somit eine Überführung des Notrechts in das Bundesgesetz nötig und sinnvoll ist.

Der Lockdown wurde erst ausgerufen als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Von einer Übersterblichkeit konnte nie die Rede sein. Die prognostizierte Pandemie in der Grössenordnung der spanischen Grippe liegt mit aktuell knapp 1700 Todesfällen unter den Opferzahlen vergangener Grippewellen. Auf dieser Basis das ganze Land zum Stillstand zu bringen, ist alles andere als verhältnismässig.

Zudem scheint der Bundesrat sein Ziel des Lockdowns aus den Augen verloren zu haben. Hauptargument war, dass das Gesundheitswesen vor einer Überlastung bewahrt werden muss. Was war das Resultat? Leere Krankenhäuser, Kurzarbeit, verschobene Behandlungen, deren Auswirkungen wir noch nicht abschätzen können. Kollateralschäden scheinen aber gerne hingenommen zu werden. Und auch das zweite Argument, besonders gefährdete Personen vor einer Infektion schützen zu müssen, ist problematisch. Viele alte und/oder kranke Menschen wollten nicht weggesperrt werden, einsam im Alter- oder Pflegeheim sitzen und alleine sterben.

Der Bundesrat hat in der Folge zahlreiche Massnahmen erlassen. Zur Durchsetzung einiger Massnahmen wurden Bussen (Strafen) eingesetzt. Damit hat der Bundesrat seine Kompetenz überschritten. Wir brauchen keinen allmächtigen Bundesrat, der Ängste schürt und zum jetzigen Zeitpunkt eine Maskenpflicht verordnet. Es ist so einiges aus dem Ruder gelaufen und es gibt absolut kein Grund dafür, dass der Bundesrat noch bis Ende 2022 schalten und walten kann wie es ihm gefällt. Es ist an der Zeit, ihm endlich Einhalt zu gebieten anstatt neue gesetzliche Grundlagen zu schaffen.

Meine Bedenken zu der Verordnung, so wie ich die Punkte verstehe:

#### **Punkt 1.2, Handlungsbedarf und Ziele (S. 4)**

*Verabschiedet der Bundesrat die Botschaft zuhanden des Parlaments so kann er gleichzeitig die Geltungsdauer seiner Notverordnung verlängern, soweit sich dies als erforderlich erweist. Er kann die Notverordnung auch nach der Verabschiedung der Botschaft anpassen und ergänzen, wenn es die Lage erfordert.*

=> Er will also quasi einen Freibrief. Was ist der Sinn einer Verordnung, wenn diese nachträglich verändert werden kann. Das kann nicht ernst gemeint sein, oder?

#### **Punkt 2, Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln (S. 8)**

*Auf den Begriff der «Pandemie» wurde bewusst verzichtet, weil dieser dem schweizerischen Epidemienrecht fremd ist. Zudem könnte er spätestens zu Unsicherheiten führen, wenn die WHO die weltweite Pandemie für beendet erklären würde, in der Schweiz aber weiterhin gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehen würde ...*

=> Was könnte denn für ein Handlungsbedarf bestehen, wenn die Pandemie beendet ist? Insbesondere da die korrupte und nicht ernstzunehmende WHO den Notstand sicher nicht



frühzeitig beendet. Wie kann man einer Organisation überhaupt Glauben schenken, die vom selbsterkorenen Impf-Papst Bill Gates finanziert wird? Vielleicht sollte man sich mal fragen, warum der Eugeniker, der die Weltbevölkerung reduzieren will, sieben Milliarden Menschen mit einem neuen RNA-Impfstoff, der die Genome der Menschen verändert, impfen will.

### **Punkt 2, Art. 2, Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (S. 10)**

*Der Bundesrat kann Ärztinnen, Ärzte und weitere Gesundheitsfachpersonen verpflichten, bei der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten mitzuwirken*

=> Ärztinnen und Ärzte geloben unter anderem zum Wohl der Patientinnen und Patienten zu handeln, vermeidbaren Schaden von ihnen abzuwenden und ihren Willen zu respektieren. Sie beispielsweise zum Impfen zu zwingen, wäre ethisch nicht vertretbar.

#### *Impfungen für obligatorisch erklären*

=> Ein Impf-Obligatorium ist nicht mit Artikel 10 der Bundesverfassung (jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit) vereinbar. Generell und insbesondere nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle einer Impf-Verweigerung – wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) – angeordnet würden. Jeder Mensch muss das Recht haben, selber entscheiden zu dürfen, ob und was in seinen Körper injiziert wird und das ohne Konsequenzen fürchten zu müssen.

### **Absatz 3 (S. 15)**

*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.*

*Der Bundesrat kann nach Buchstabe i Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel vorsehen.*

=> Soll der Bundesrat wirklich die Möglichkeit erhalten, Impfstoff und Medikamente im Schnellverfahren zuzulassen und somit Versuche an Menschen durchzuführen? Das ist ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

Der Bundesrat scheint sich auf eine Impfung eingeschossen zu haben. Unsere Bundespräsidentin hat uns ja auf Englisch erklärt, wie erfreut sie ist, mit unseren Steuergeldern Impfungen (und die Bill & Melinda Gates Stiftung) zu unterstützen. Und auch der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020 zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Eine sehr besorgniserregende Haltung. Insbesondere wenn man dafür jetzt eine zweite Welle erfinden muss, um es zu rechtfertigen, die ausserordentliche Lage weiterzuführen.

Die bundeseigene Institution EPFL hat im April 2020 die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report» angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5'000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölfmal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging dabei von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen. Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die

der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

#### **Art. 8, Massnahmen im Medienbereich (S. 25)**

*Unabhängige und leistungsfähige Medien sind das Rückgrat unserer Demokratie.*

=> Die Arbeit der sogenannten «Qualitäts»medien ist eine Katastrophe. Ihre einzige Aufgabe scheint es zu sein, die Menschen mit erfundenen Horrorszenarien und falschen, fehler- oder lückenhaften Informationen in Panik zu versetzen und gegeneinander aufzuhetzen. Das ist an sich eine kriminelle Handlung, denn Angst macht krank und sie spielen somit mit der Gesundheit der Bevölkerung. Eine finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen führt lediglich dazu, dass die sogenannte vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportiert. Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhdi, Streeck, Püschel oder Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die staatliche Unterstützung (obwohl sie vom Steuerzahler bezahlt werden) zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von Art. 258 StGB (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist. Ich würde sogar so weit gehen und sagen, dass diese von den Medien getriebene Entwicklung eine Gefahr für die Demokratie darstellt.

#### **Fazit**

Eine Verordnung zur Notlage aufgrund von Covid-19 ins Bundesgesetz zu übernehmen ist nicht nur fragwürdig, sondern gefährlich. Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz beinhaltet – abgesehen davon, dass keine Dringlichkeit ersichtlich ist, da wir ja ein Epidemien-gesetz haben – so viele Fragezeichen, dass es nur abgelehnt werden kann.

Oder wollen Sie in einer Welt leben, in der Grundrechte mit Füssen getreten werden und sich Menschen gegenseitig denunzieren? Haben wir nichts aus der Geschichte gelernt? Haben unsere Vorfahren nicht lange für Freiheit und Mitbestimmung gekämpft? Wir sind Menschen, keine Maschinen. Und eins ist sicher: Wir werden früher oder später sterben. Das macht das Leben doch aus. Welchen Sinn hat das Leben, wenn wir es aus lauter Angst nicht mehr leben? Die Bürgerinnen und Bürger dieses Landes brauchen keinen Bundesrat, der für sie denkt, für sie entscheidet und für sie lebt – und wir brauchen ganz bestimmt keine faschistische Diktatur.

Nehmen Sie die Sorgen der Bürgerinnen und Bürger dieses Landes ernst (auch wenn Sie sie vielleicht als Minderheit ansehen. Der wirkliche Anteil lässt sich dank Hetze und Verunglimpfung leider nicht abschätzen. Viele trauen sich nicht, sich zu äussern.) und entscheiden Sie sich für Freiheit und Selbstbestimmung, denn wie Benjamin Franklin einst so treffend sagte: «Wer die Freiheit aufgibt, um Sicherheit zu gewinnen, wird am Ende beides verlieren.»

Freundliche Grüsse  
Sonja Keller

---

Sonja Keller  
Lümpenenstrasse 4  
8849 Alpthal

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum **Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19** Epidemie erlangt. Als verantwortungsvolle Bürgerin unseres Landes habe ich den Gesetzesentwurf studiert und begrüsse grundsätzlich die Massnahmen zur fortführenden Eindämmung der Covid-19 Epidemie, soweit diese verhältnismässig sind.

Einzig zu **Art. 2** des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, "**Impfungen für obligatorisch zu erklären**", möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfblogatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (*jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit*) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme!

Mit freundlichen Grüssen,

Leila Bill

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum **Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19** Epidemie erlangt. Als verantwortungsvolle(r) Bürger(in) unseres Landes habe ich den Gesetzesentwurf studiert und begrüsse grundsätzlich die Massnahmen zur fortführenden Eindämmung der Covid-19 Epidemie, soweit diese verhältnismässig sind.

Einzig zu **Art. 2** des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, **"Impfungen für obligatorisch zu erklären"**, möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfblogatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (*jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit*) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben(Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme

Mit freundlichen Grüssen

Marietta Schnyder

An die  
Schweizerische Bundeskanzlei  
Bundeshaus West  
3003 Bern

## **Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz**

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret  
Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli  
Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetz eröffnet. Gerne nutze ich die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend komme ich zum Schluss,

- (13) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;
- (14) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (15) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

### **Ich empfehle daher der Bundesversammlung**

**(X) auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;**

**(XI) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage:**

**das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;**

**(XII) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes:**

**eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.**

**Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem und für unsere Wirtschaft unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum empfehlen wir das ersatzlose Streichen von Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs.**

**Mit freundlichen Grüssen  
Hans Brunner**

Hans Brunner  
Frohbergstrasse 1

CH - 8162 Steinmaur  
Tel. +41 44 854 03 29  
Mob. +41 76 427 25 82

[brunner\\_hans7@bluewin.ch](mailto:brunner_hans7@bluewin.ch)

Yves Sandro Berger  
Weiermattstrasse 20a  
4653 Obergösgen

Einschreiben  
Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>112</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>113</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>114</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>115</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>116</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

---

<sup>112</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>113</sup> <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>114</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>115</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>116</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>



Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>117</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1<sup>118</sup> ist:

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

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

c. besonders gefährdete Personen zu schützen;

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

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>119</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>120</sup>). Seit dem 1. Mai

---

<sup>117</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>118</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>119</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>120</sup>

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>121</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>122</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>123</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war

---

<sup>121</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>122</sup> <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

<sup>123</sup> <https://jcbblemai.github.io>

wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>124</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>125</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu

---

<sup>124</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>125</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>126</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>127</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

---

<sup>126</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>127</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>128</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>129</sup> angezeigt.

### **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

### **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils

---

<sup>128</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

<sup>129</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

## **Fazit**

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>130</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>131</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt. Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal»

---

<sup>130</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>131</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>132</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Obergösgen, 08.07.2020

Berger Yves Sandro

---

<sup>132</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

|                                                        |                                              |
|--------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| <b>Stellungnahme Vernehmlassung zu Covid-19-Gesetz</b> |                                              |
| Von:                                                   | Yves Sandro Berger _____ [Name/Organisation] |
|                                                        | _____ [Zusatz]                               |
|                                                        | Weiermattstrasse 20A _____ [Adresse]         |
|                                                        | 4653 Obergösgen _____ [PLZ/Ort]              |

### **EINSCHREIBEN**

An die  
Schweizerische Bundeskanzlei  
Bundeshaus West  
3003 Bern

## **Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz**

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret  
Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli  
Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetz eröffnet. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend kommen wir zum Schluss,

- (16) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;
- (17) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (18) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

### **Wir empfehlen daher der Bundesversammlung**

- (XIII) **auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;**
- (XIV) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage:  
**das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;**
- (XV) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes:  
**eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.**

### **Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:**

#### **1.) Zu Schlussfolgerung 1**

**Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV**



Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV. Eine Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV würde voraussetzen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen (Tschannen in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3. Auflage 2014). Im Zusammenhang mit COVID-19 bedeutet dies: Der Bundesrat hätte *nachzuweisen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich erklärt.*

Diesen Nachweis hat der Bundesrat nicht erbracht. Er hat nicht einmal den Versuch unternommen, ihn zu erbringen. Er ist in dieser Hinsicht in keiner Art und Weise tätig geworden.

Damit missachtet er die Beweispflicht, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebotenen Beweispflichten während der Corona-Krise noch niemals, also seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnahmen nicht nachgekommen ist. Die verfassungswidrigen Grundrechtsbeschneidungen (Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Familienfreiheit, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit u.a.m) dauern nun schon mehrere Monate an, ohne dass die Exekutive auch nur Anstalten macht, ihren Beweislasten nachzukommen. Stattdessen hat sie ausländische Lagebeurteilungen kopf- und kritiklos übernommen und ausländische Massnahmen ungeprüft in der Schweiz ebenfalls erlassen und umgesetzt. Damit hat sie schweizerische Souveränität mit Füßen getreten, anstatt dem Auftrag nachzukommen, für den sie gewählt ist: eine eigene, kritische Lagebeurteilung zu erstellen, die verschiedene Seiten der alles andere als einheitlichen wissenschaftlichen Expertise zu Wort kommen lässt (Dr. med. Claus Köhnlein, Prof. Dr. Hendrick Streeck; Prof. Dr. Sucharit Bhakdi, Prof. Dr. Klaus Püschel; Dr. Wolfgang Wodarg, Prof. Dr. John Ioannidis; Prof. Dr. Knut Wittkowski; Prof. Dr. Doron Lancet und viele andere mehr). Auf diese Weise kam es zum Erlass unverhältnismässiger, weil nicht erforderlicher Massnahmen. Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der Bundesverfassung. Es muss demnach vom Parlament unbedingt korrigiert werden, um weitere Verletzungen wesentlicher verfassungsmässiger Grundsätze (Verhältnismässigkeit etc.) wenigstens für die Zukunft auszuschliessen.

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBIWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]). Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in

keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.

**Die stete Berufung auf die Testergebnisse seitens Bundesrat ist deshalb im Fall von COVID-19 irreführend und zur Rechtfertigung besonderer Kompetenzen nicht geeignet.**

Um unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich erkrankte Personen wirksam zu behandeln und um die Verbreitung des grippeähnlichen Phänomens COVID-19 zu hemmen, ist es in keiner Weise erforderlich, dass der Bundesrat besondere Kompetenzen auf der Basis von Art. 7 oder 6 Epidemien-gesetz (Ausserordentliche oder Besondere Lage) beansprucht. Die täglich aufs Neue vom BAG bestätigten tiefen Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen sowie die Erkenntnis, dass COVID-19 für sich allein die öffentliche Gesundheit nicht erheblich bedroht, hätten längst zu einer Beendigung auch der Besonderen Lage (Art. 6 EpG) führen müssen.

Obwohl es evident ist, dass von COVID-19 **keine erhebliche Gefahr** mehr ausgeht für **die öffentliche Gesundheit und für die Spitalinfrastruktur**, hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt triftige und wissenschaftlich überprüfbare Gründe vorgebracht, um die Aufrechterhaltung seiner weitreichenden Kompetenzen im Zusammenhang mit COVID-19 zu rechtfertigen.

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit dieses Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, *welche nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden, wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde. Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.*

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemien-gesetzes (und allenfalls von Art. 185 Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden. Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

## **2.) Zu Schlussfolgerung 2:**

### **Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung)**

Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *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 die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.* (Erläuterungen S. 7)

Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemien-gesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“<sup>133</sup>. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter

---

<sup>133</sup> Im Sinne der [Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010](#), S. 363.

dahinraffte, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest. (Vgl. Roger Köppel, Telegram, [https://t.me/uncut\\_news/12181](https://t.me/uncut_news/12181) )

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemiengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippesaison überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekannten Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des *European Centre for Disease Prevention and Control* aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.
- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial – in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen einzuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemiengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemiengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute. Obduktionen

wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

**Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19-bezweckt, keine Notwendigkeit.** Mit dem geltenden Epidemien-gesetz steht dem Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

### **3.) Zu Schlussfolgerung 3**

#### **Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesondere das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen**

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst werden.

**Zu streichende Teile:** Folgende Artikel und Absätze schätzen wir aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- **Art. 2 Abs. 3 lit. g** betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:  
Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).
- **Art. 2 Abs. 3 lit. h** betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:  
Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.  
Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.  
Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.  
Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.
- **Art. 2 Abs. 3 lit. i** betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:  
Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene

Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein **Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit** zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. j** betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.

- **Art. 2 Abs. 6** betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

- **Art. 8** betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhti, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von **Art. 258 StGB** (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. **Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art.8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.**

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem **Qualitätsmonitoring** gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- **Art. 11** betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blossе Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

**Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung:**

**Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem und für unsere Wirtschaft unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum empfehlen wir das ersatzlose Streichen von Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs.**

Eingereicht von  
der Vereinigung:

\_\_\_\_\_

Ort: Obergösgen \_\_\_\_\_

Datum: 08.07.2020 \_\_\_\_\_

Unterschrift(en): \_\_\_\_\_

[zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift]

\_\_\_\_\_ [zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift]

Jeannine Lehmann  
Loogstrasse 24  
4142 Münchenstein

Bundeskanzlei BK  
Walter Thurnherr  
[recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch)

Münchenstein, den 9.07.2020

**Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen und Verordnungen des Bundesrats zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie: Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Thurnherr, sehr geehrte Damen und Herren

Ich danke Ihnen für die Möglichkeit, zum Entwurf des Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen und Verordnungen des Bundesrats zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Corona-Gesetz) Stellung nehmen zu können.

**Ich danke Ihnen allen für Ihr Engagement im Zusammenhang mit Corona und das rasche Handeln, das am Anfang wichtig war. Ich habe mich durch Sie geschützt gefühlt.** Es ist sicher nicht einfach, die richtigen Massnahmen zu treffen – unter Zeitdruck, ohne genaue Kenntnisse über die gesundheitlichen Auswirkungen von Covid-19 und im Spannungsfeld, die Bevölkerung zu schützen ohne dabei unverhältnismässige Massnahmen zu ergreifen, sowie unter internationalem Druck anderer Länder und deren Massnahmen. Im Nachhinein ist man immer schlauer – aber spätestens seit April 2020 hätte der Bundesrat die Situation kritisch hinterfragen müssen.

Im Folgenden unterbreite ich Ihnen meine Änderungsanträge:

**1. Artikel 1 Gegenstand und Grundsatz**

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

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

Antrag:

Ich beantrage, dass der Bundesrat die Gefährlichkeit von Covid-19, auf welcher das gesamte Corona-Gesetz basiert, sauber abklärt, indem er transparente Zahlen und Statistiken erstellt und sich dabei von einem interdisziplinär zusammengesetzten, unabhängigen Gremium mit unterschiedlichen Sichtweisen und Meinungen beraten lässt. Ich beantrage zudem, dass der Bundesrat erst dann anhand der objektiven Fakten überprüft, ob es ein Corona-Gesetz braucht und die Massnahmen verhältnismässig sind, um die Bevölkerung zu schützen – und bis dahin das Corona-Gesetz zurückzieht oder auf spätestens Ende 2020 befristet und zwar ohne Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i.

Begründung:<sup>134</sup>

- Alle bisher getroffenen Massnahmen basieren auf einem Test, der sehr unsicher ist.

---

<sup>134</sup> Begründung zu Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i siehe unter Punkt 2



- Je mehr Tests durchgeführt werden, desto mehr Infizierte bzw. auch falsch-positiv Getestete werden gefunden. Die tatsächliche Zahl der Infizierten in der gesamten Bevölkerung liegt aber höher. Wenn man zur Berechnung der Sterberate die Zahl der Verstorbenen durch die Zahl der Infizierten teilt, führt das automatisch zu einer Überschätzung der Todesrate. Zusätzlich dazu erhielten alle Verstorbenen, die positiv getestet waren, Corona als Todesursache, auch wenn sie an Krebs oder anderen Erkrankungen litten. Das führte zu einer Verfälschung und somit massiven Überschätzung der Covid-19-Sterberate.
- Die Infektionszahlen wurden in allen Darstellungen immer kumuliert aufgeführt. In Wahrheit fand aber kein exponentieller Anstieg der Kurve statt, wenn man den Anteil Infizierter in Relation zur jeweiligen Testmenge darstellt.
- Es wurde keine Unterscheidung von Infizierten und Erkrankten gemacht.

Auf der Basis solcher unwissenschaftlichen, intransparenten, für mich erlebbar „manipulativen“ Grundlagen wurden der Lockdown und alle Corona-Massnahmen ausgerufen. Wie eine ETH-Studie zeigt, waren zu diesem Zeitpunkt bereits der R-Wert unter 1 und die Fallzahlen abgeflacht.<sup>135</sup>

Zudem gibt es verteilt über die ganze Welt hochrangige Expertinnen und Experten, die anderer Meinung sind, was die Gefährlichkeit und die von den Regierungen daraus abgeleiteten Massnahmen betrifft.<sup>136</sup> Leider fanden solche ExpertInnen-Meinungen kaum Beachtung in den Mainstream-Medien, wodurch ein sehr einheitliches öffentliches Bild der Situation entstand und ein kontroverser gesellschaftlicher Diskurs unterbunden wurde.

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

[...] <sup>3</sup> Er kann zur Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Heilmitteln und Schutzausrüstungen:

[...] <sup>i</sup> Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel vorsehen; [...]

### Antrag:

Ich beantrage, den Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i «<sup>i</sup> Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel vorsehen;» zu streichen.

### Begründung:

Mit diesem Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i kann der Bundesrat Impfungen für obligatorisch erklären. Es wird weder in den Erläuterungen noch im Gesetz selbst eine Einschränkung in Bezug auf besonders vulnerable Bevölkerungsgruppen vorgenommen – wobei mir auch das fragwürdig erscheinen würde. Damit schafft sich der Bundesrat die gesetzliche Grundlage für einen indirekten Impfwang. Grundsätzlich erachte ich uns Menschen als selbstverantwortliche Individuen. Jene, die aus gesundheitlichen Gründen das Gefühl haben zu müssen oder aus Solidarität wollen, können sich impfen lassen, falls ein Impfstoff vorliegt. Der kleine Prozentsatz aller anderen besonders vulnerablen Menschen, die sich nicht impfen lassen dürfen, muss sich weiterhin schützen, wie er es von den alljährlichen Grippe-Epidemien gewohnt ist. Es gibt keinen Grund, weshalb sich alle anderen obligatorisch impfen lassen müssten. Es sei denn, es geht gar nicht um Corona sondern um Grösseres.<sup>137</sup> Falls dies so wäre, ist es völlig undemokratisch, über eine Impfung verbunden mit Angstkampagne allen Menschen irgendeinen Marker für ID2020 zu setzen, ohne darüber den gesellschaftlichen Diskurs in unserem (noch) demokratischen Land geführt zu haben. Zudem ist bekannt, dass Impfungen (unabsichtlich und in diesem Fall aufgrund nicht ausreichender Erprobung) Krankheiten auslösen können.<sup>138</sup> Insbesondere problematisch ist, dass von den 12 Covid-19-Impfstoffen, die derzeit in klinischer Prüfung sind, vier rekombinierte RNA und drei DNA

<sup>135</sup> <https://smw.ch/article/doi/smw.2020.20271>

<sup>136</sup> <https://www.nichtohneuns.de/virus/>

<sup>137</sup> Zum Beispiel <https://id2020.org/>

<sup>138</sup> <https://childrenshealthdefense.org/>



enthalten, die das menschliche Erbgut verändern können.<sup>139</sup> Da erstmals solche Impfverfahren angewendet werden und aufgrund der fehlenden Langzeiterfahrungen damit, ist das ein (unkontrollierbares) Experiment mit der Menschheit.

Grundsätzlich haben wir alle ein Immunsystem, auf das wir auch vertrauen dürfen – und das wir während einer Grippe-Epidemie bewusst stärken können. Leider ist das bei all den im Gesetz vorgeschlagenen Massnahmen kein Thema (z.B. steht nicht im Gesetz «der Bundesrat ordnet an, dass sich alle gesund ernähren und dabei genügend Vitamine zu sich nehmen und sich ausreichend an der frischen Luft bewegen» oder «der Bundesrat trägt Sorge, dass grundsätzlich keine ungesunden Lebensmittel (Zucker, Konservierungsstoffe, etc.) in den Verkauf mehr gelangen»<sup>140</sup>).

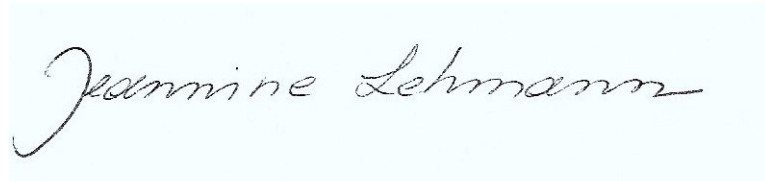
Zusätzlich gibt es auch alternative Heilmethoden, die alle sehr erfolgreich sind – auch bei Corona, und gut unterstützen können, die Selbstheilungskräfte zu aktivieren – auch präventiv. Leider scheint dies während der gesamten Corona-Zeit bisher nicht von Interesse zu sein und ist auch kein Thema in diesem Gesetz.

Ich danke Ihnen, für die Berücksichtigung meiner Anträge.

Für allfällige Rückfragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung [jea.lehmann@bluewin.ch](mailto:jea.lehmann@bluewin.ch)

Freundliche Grüsse

Jeannine Lehmann

A handwritten signature in cursive script that reads "Jeannine Lehmann". The signature is written in dark ink on a light blue rectangular background.

Ich bin froh in diesem Lande leben zu können, dass noch sehr ordentlich und wahrhaftig Dinge aufzuarbeiten versucht. So sollte es auch in diesem Falle sein.

Auch wenn man sich in einigen Annahmen **getäuscht haben sollte und hat** - ein Gesichtsverlust ist nicht zu befürchten -, denn das gehört zum Menschsein - werden dazu. Wichtig ist doch, dass man dazu steht und daran Bewusstsein entwickelt.

---

<sup>139</sup> <https://www.wodarg.com/impfen/>

<sup>140</sup> Z.B. analog der Tabakpolitik

Corinna Gujer, Mühlestrasse 3, 5634 Merenschwand

Einschreiben

Bundeskanzlei

Rechtsdienst

3003 Bern

[recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch)

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»**

### **Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren» teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie» mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

#### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung, der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452): «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert. Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

## **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.

#### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report» angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

#### **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das

Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder

aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

#### **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte», in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2 angezeigt.

#### **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

#### **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

## **Fazit**

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020 zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Merenschwand, 09. Juli 2020

(Name und Unterschrift)

Corinna Gujer

da die Einreichungsfrist morgen schon abläuft, muss ich Ihnen mein Schreiben ohne handschriftliche Unterschrift per E-Mail zukommen lassen.

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>



<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

[https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

<https://jcbblemai.github.io>

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Corinna Gujer  
Mühlestrasse 3  
5634 Merenschwand  
Tel. 056 670 95 19  
[corinnagujer@gmx.net](mailto:corinnagujer@gmx.net)

[recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch)

Anita Schwyzer  
Fluhweg 14  
4254 Liesberg

Liesberg, 9. Juli 2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19 Epidemie erlangt. Als verantwortungsvolle(r) Bürger(in) unseres Landes habe ich den Gesetzesentwurf studiert und begrüsse grundsätzlich die Massnahmen zur fortführenden Eindämmung der Covid-19 Epidemie, soweit diese verhältnismässig sind.

Einzig zu Art. 2 des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, "Impfungen für obligatorisch zu erklären", möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfblogatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme

Mit freundlichen Grüssen

Anita Schwyzer

Beat Beutler  
Lüssliweg 11A  
3604 THUN

Per E-Mail an  
recht@bk.admin.ch

Zürich, 8. Juli 20

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum **Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19** Epidemie erlangt. Als verantwortungsvolle(r) Bürger(in) unseres Landes habe ich den Gesetzesentwurf studiert und begrüsse grundsätzlich die Massnahmen zur fortführenden Eindämmung der Covid-19 Epidemie, soweit diese verhältnismässig sind.

Einzig zu **Art. 2** des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, "**Impfungen für obligatorisch zu erklären**", möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfbobligatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (*jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit*) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme  
Mit freundlichen Grüssen

Beat Beutler

von  
maddy hoppenbrouwers  
Unterdorfstr 20  
5116 Schinznach Bad

Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern

## **Vernehmlassung «Covid-19-Gesetz»**

### **Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>141[1]</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>142[2]</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

#### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>143[3]</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>144[4]</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

---

<sup>141[1]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>142[2]</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>143[3]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>144[4]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>145[5]</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>146[6]</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1<sup>147[7]</sup> ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die

---

<sup>145[5]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

<sup>146[6]</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>147[7]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>148[8]</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>149[9]</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>150[10]</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>151[11]</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020

---

<sup>148[8]</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>149[9]</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

<sup>150[10]</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>151[11]</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>152[12]</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>153[13]</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

---

<sup>152[12]</sup> <https://jcblemai.github.io>

<sup>153[13]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>154[14]</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>155[15]</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>156[16]</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung

---

<sup>154[14]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

<sup>155[15]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>156[16]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>



aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

#### **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>157[17]</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>158[18]</sup> angezeigt.

#### **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese

---

<sup>157</sup>[17] <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

<sup>158</sup>[18] <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

## **Fazit**

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>159[19]</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>160[20]</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder

---

<sup>159[19]</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>160[20]</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

«Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die

Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>161[21]</sup>).  
Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Schinz nach Bad, 9.7.2020

maddy hoppenbrouwers.

---

<sup>161[21]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben  
Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

**«Covid-19-Gesetz»  
Stellungnahme  
(Vorlage)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>162</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>163</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

**1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>164</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>165</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>166</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

---

<sup>162</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>163</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>164</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>165</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>166</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>167</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1<sup>168</sup> ist:

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

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

c. besonders gefährdete Personen zu schützen;

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

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>169</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>170</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle,

---

<sup>167</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>168</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>169</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>170</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>171</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>172</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>173</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den

---

<sup>171</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>172</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

<sup>173</sup> <https://jcbblemai.github.io>

allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>174</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>175</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie

---

<sup>174</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>175</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>



unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>176</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>177</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>178</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe]

---

<sup>176</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>177</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

<sup>178</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>179</sup> angezeigt.

### **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

### **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

---

<sup>179</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>180</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>181</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

---

<sup>180</sup>. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>181</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>182</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Winterthur , 09.07.2020

Alain Francesco Pepe

---

<sup>182</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Kyburg-Buchegg 8. Juli 2020

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz): Stellungnahme  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 19. Juni wurden die interessierten Kreise dazu eingeladen, sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf des Covid-19-Gesetzes (Vorlage) zu äussern. Es soll als Grundlage dienen, „dass der Bundesrat die bereits in verfassungsunmittelbaren Verordnungen beschlossenen Massnahmen fortführen kann, die für die Bewältigung der Covid-19-Epidemie weiterhin nötig sind.“

Als Einwohnerin, Steuerzahlerin und Krankenkassenpflichtigerin bin ich – wie alle Menschen in der Schweiz – von der Vorlage stark betroffen und bedanke mich daher für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Nachfolgend finden Sie meine generellen Bemerkungen (Ziff. I) und begründeten Änderungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen (Ziff. II). In der Hoffnung, ihnen mehr Gewicht zu verleihen, habe ich sie als Anträge bezeichnet.

Zusammenfassend unterstütze ich die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Massnahmen zur Milderung der Auswirkungen der Primärmassnahmen, jedoch nicht für Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie. Denn die Vorlage schiesst über das ursprüngliche Ziel des Bundesrats, die Epidemie einzudämmen, hinaus. Nicht zuletzt um die Akzeptanz der Vorlage in der Bevölkerung zu erhöhen, rege ich zudem an, die Vorlage (bspw. Art. 2) mit einer Bestimmung zu ergänzen, wonach Impfungen im Zusammenhang mit SARS-CoV-2 nur auf freiwilliger Basis verabreicht und auch nicht indirekt (z.B. via Arbeitgeber oder Zugangsbeschränkungen) erzwungen werden dürfen. Ebenfalls sollte gesetzlich festgehalten werden, dass das Tragen einer Maske sowie auch das Verwenden der Swiss-Covid-App freiwillig sind.

Ich danke Ihnen für die Berücksichtigung meiner fristgerecht eingereichten Anliegen.

Freundliche Grüsse

Cornelia Brunner

## I. Generelles

Es ist begrüssenswert, mit der Vorlage eine formell-gesetzliche Grundlage für die Massnahmen zu schaffen, die der Bewältigung der Auswirkungen dienen, die durch die epidemienrechtlichen Vorkehrungen des Bundesrates entstanden sind. Denn es ist anzunehmen, dass viele KMU Konkurs anmelden müssen, Menschen ihre Existenzgrundlage verlieren sowie die Arbeitslosen- und Armutsquoten weiterhin steigen werden. Womöglich sehe ich das zu pessimistisch, aber angesichts der am 1. Juli 2020 verordneten Maskenpflicht im öffentlichen Verkehr fällt es mir schwer, zuversichtlich zu bleiben. Ebenfalls zu begrüssen ist, dass der Bund – und hier gebührt Bundesrat Ueli Maurer besonderer Dank – rasch und pragmatisch reagiert hat, um der Wirtschaft und einem Grossteil der vom

Lockdown besonders stark Betroffenen finanzielle Unterstützung zu gewähren.

Im März 2020 gab es zweifellos guten Grund zur Annahme, dass das neuartige Virus viel gefährlicher sei, als es sich in der Folge erwies. Die von der WHO prognostizierten Letalitätsraten (die glücklicherweise in der Folge massiv herunterkorrigiert werden konnten), die Zahlen der in Italien mit Corona Infizierten und Verstorbenen sowie Bilder von überfüllten Krematorien und Lastwägen, die Särge transportierten, taten das Übrige. Mit vermehrter Testaktivität schnellte auch die Zahl der in der Schweiz positiv auf das Virus Getesteten rasant nach oben. Ja, es bestand Grund zur Sorge, und diese wurde nicht zuletzt durch Medienberichte (um nicht zu sagen: allgemeine Panikmache) geschürt. Die Ungewissheit und die Angst waren allenthalben spürbar. Ich kann daher nachvollziehen, dass der Bundesrat Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit ergriffen und am 16. März 2020 schliesslich auch den teilweisen Lockdown beschlossen hat. Und ich bin überzeugt, dass er mit besten Absichten gehandelt hat.

Die Primärmassnahmen haben sicherlich dazu beigetragen, dass die Infektionskurve in der Folge abflachte und die (ausgebauten) Kapazitäten im Gesundheitswesen nicht gesprengt wurden. Die Massnahmen hatten auch gewisse Vorteile, indem sie etwas Ruhe in die übliche Hektik brachten und der Umwelt eine Verschnaufpause gönnten – wobei Letzteres zu relativieren ist, da der Plastikverbrauch generell und das Abfallvolumen pro Kopf wohl ziemlich gewachsen ist und man inzwischen überall weggeworfene Masken sieht. Allerdings hätte ich mir schon im Frühling ein ganzheitlich orientiertes, auf längere Perspektive ausgerichteteres Vorgehen sowie auf die Risikogruppen fokussierte Massnahmen gewünscht. Es war früh absehbar, dass die Primärmassnahmen langfristig grossen Schaden nicht nur finanzieller, sondern auch gesundheitlicher Art anrichten werden und die Gesellschaft – nicht nur zum Positiven – verändern könnten. Mittlerweile verstärkt sich mein Eindruck, dass die Corona-Krise bzw. die entsprechende Berichterstattung in den meisten Medien längerfristig zu einer Spaltung der Gesellschaft führen wird; das im Frühling grassierende Denunziantentum war wohl nur ein übler Vorgeschmack. Das kann nicht im Sinne des Bundesrats und des Parlaments sein.

Inzwischen, d.h. bei Betrachtung der vom BAG zur Verfügung gestellten Statistiken und Grafiken eigentlich schon seit April, wissen wir, dass das Virus zum Glück nicht derart schlimme Folgen zeitigt, wie ursprünglich befürchtet.<sup>[1]</sup> Die Kapazitäten im Gesundheitswesen wurden nicht überlastet und die Sterblichkeit dürfte auf ähnlich hohem Niveau sein wie 2015. Auch ist unbestritten, dass jeder Todesfall bedauerlich und insbesondere für die Angehörigen mit Schmerz und Trauer verbunden ist. Aber wenn das Medianalter der «im Zusammenhang mit Covid-19 Verstorbenen» bei 84 Jahren und damit über der üblichen Lebenserwartung in der Schweiz liegt, ist die Frage, ob es ab Herbst spezifische Grundlagen für Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie braucht, durchaus berechtigt.

Falls es zu einer zweiten Welle kommen sollte, könnten allfällige Massnahmen, sofern sie tatsächlich erforderlich und das mildeste Mittel wären (was insbesondere in Bezug auf die Maskenpflicht im ÖV bezweifelt werden darf), gestützt auf das Epidemiengesetz (EpG) getroffen werden. Es ist daher darauf zu verzichten, eine spezialgesetzliche Grundlage für Massnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie zu schaffen.

Zudem wäre es im Hinblick auf die schon jetzt vielerorts heraufbeschworene zweite Welle angebracht, die Bevölkerung zu sensibilisieren, wie sie ihr Immunsystem stärken kann, statt sie mit Kampagnen «alert» zu halten bzw. in Angst und Schrecken zu versetzen. Selbstverständlich bleiben auch die Abstands- und Hygieneregeln weiterhin wichtig. Doch wir kennen sie mittlerweile in- und auswendig und es ist nicht notwendig (sondern kann bisweilen als belästigend empfunden werden), ständig und überall den entsprechenden Plakaten etc. ausgesetzt zu sein.

## II. Zu einzelnen Bestimmungen

### Art. 1 Gegenstand und Grundsatz

#### Antrag:

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

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

#### Eventualiter:

1 Dieses Gesetz regelt besondere Befugnisse des Bundesrates zur Bekämpfung mit zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie und zur Bewältigung Milderung der Auswirkungen der Bekämpfungseindämmungsmassnahmen auf Gesellschaft, Wirtschaft und Behörden.

2 Der Bundesrat macht von diesen Befugnissen nur so weit Gebrauch, als dies zur Eindämmung Bewältigung der Covid-19-Epidemie und zur Milderung der Auswirkungen der Eindämmungsmassnahmen notwendig ist.

#### Begründung:

Art. 1 ist relevant für die Auslegung der weiteren Bestimmungen und verdient daher besonderes Augenmerk.

Angesichts der mittlerweile vorhandenen Daten und Erkenntnisse betreffend das Virus und Covid-19 reichen die Vorschriften des Epidemiengesetzes als Grundlage für allfällige Primärmassnahmen aus. Eine spezialgesetzliche Regelung ist nicht erforderlich. Falls dem Hauptantrag nicht gefolgt wird, wovon ich ausgehe und deshalb sowie angesichts der kurzen Vernehmlassungsfrist auf Anträge für Folgeanpassungen in den weiteren Bestimmungen verzichte, sollte die Bestimmung umformuliert werden.

Auch Mr. Corona, Dr. Daniel Koch, störte sich an einer Pressekonferenz daran, als ein Journalist im Zusammenhang mit Covid-19 Kriegsrhetorik verwendete. Der Begriff

„Bekämpfung“ hat nicht nur einen schalen Beigeschmack, sondern schiesst über das ursprüngliche Ziel des Bundesrats hinaus. Denn als im März 2020 die ersten Massnahmen und anschliessend der teilweise Lockdown beschlossen wurden, ging es darum, eine rasche Ausbreitung der Krankheit zu verhindern, besonders gefährdete Personen vor einer Infektion zu schützen und das Gesundheitssystem vor einer Überlastung zu bewahren (Erl. Bericht, S. 3).

Die „Bekämpfung“ (Abs. 1) und „Bewältigung“ (Abs. 2) der Covid-19-Epidemie, die Lektüre der weiteren Bestimmungen sowie der Erläuterungen lassen aber den Schluss zu, dass das Ziel (mittlerweile) ein anderes ist oder werden könnte: nämlich die Fallzahlen möglichst gegen Null zu bringen! Wie soll die Bevölkerung da eine Herdenimmunität entwickeln? Nun, eine solche wird womöglich gar nicht angestrebt, denn es wurde ja schon von Beginn an kommuniziert, dass primär eine Impfung helfen könne.

„Bewältigung“ der Auswirkungen mag gut gemeint, aber bis Ende 2022 kaum umsetzbar sein (eine Verlängerung des Gesetzes wird uns hoffentlich erspart bleiben). Viele der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen Auswirkungen der bislang getroffenen Massnahmen zur Eindämmung der Epidemie sowie die damit einhergehenden psychischen und physischen Folgen für Einzelpersonen werden sich erst noch zeigen und uns lange erhalten bleiben. Einige dieser Folgen können mit Geld etwas behoben werden. Es lohnt sich aber, auch an die arbeitenden und künftigen Generationen zu denken, weshalb „Milderung“ der Auswirkungen der passendere Begriff ist.

Der Grundsatz in Abs. 2 ergibt sich bereits aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie macht es aber Sinn, dies speziell zu erwähnen, nicht zuletzt, um das Vertrauen in die Regierung wieder zu stärken. Die Notwendigkeit sollte sich aber auch auf Milderung der „Corona-Folgeschäden“ beziehen.

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

### Antrag:

Abs. 1: Der Bundesrat kann evidenzbasierte Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung Behandlung der durch das Virus SARS-CoV-2 Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.

Abs. 2 Bst. i: Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel vorsehen;

Abs. 5: Er kann die Übernahme der Kosten von diagnostischen und serologischen Covid19-Analysen regeln.

### Begründung:



Dass «Bekämpfung» ein unpassender Begriff ist, wurde bereits ausführlich unter Art. 1 dargelegt. Mit Blick auf die Einheitlichkeit der Begriffe und damit einhergehend auch die Rechtssicherheit ist es angebracht, in Art. 2 Abs. 1 wie in Abs. 4 von «Behandlung» zu sprechen.

Obwohl es selbstverständlich ist, dass allfällige Massnahmen evidenzbasiert sein sollten, ist es angesichts der überstandenen ausserordentlichen und der aktuellen besonderen Lage angebracht, dies speziell zu erwähnen.

Der Begriff «Coronavirus» ist zu präzisieren. Coronaviren gab es ja schon früher und wird es wohl auch in Zukunft in mutierter Form geben.

Bst. i ist ersatzlos zu streichen. Auffallend ist, dass anstelle des in den übrigen Absätzen verwendeten Begriffs «Heilmittel» hier von «Arzneimitteln» die Rede ist. Damit wird i.V.m. Art. 6 Abs. 2 Bst. d EpG sowie der exemplarischen Aufzählung in 40 Abs. 2 EpG («insbesondere») eine gesetzliche Grundlage geschaffen, um unter Umständen eine Impfung, die kein reguläres Zulassungsverfahren durchlaufen hat, für gewisse Personengruppen oder gar die gesamte Bevölkerung für obligatorisch zu erklären. Dies mag vielleicht die Pharmabranche erfreuen, kann aber angesichts des aktuellen Kenntnisstands zur Gefährlichkeit von SARS-CoV-2 nicht im Sinne des Gesundheitsschutzes und erst recht nicht der Bevölkerung sein. Wir haben es zum Glück nicht mit Ebola zu tun!

Ebenfalls ersatzlos zu streichen ist Abs. 5. Es darf nicht sein, dass letztlich die Steuerzahlenden dafür aufkommen müssen, wenn massenweise Tests durchgeführt werden, deren Ergebnisse und Treffsicherheit durchaus in Frage gestellt werden dürfen.[2]

## Zusätzliche Bestimmungen

### Antrag:

Art. 2 Abs. 7 (neu): Eine Impfung zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie (alternativ: Impfung gegen SARS-CoV-2) darf nur mit Einwilligung der betroffenen Person verabreicht werden. Diese Einwilligung darf auch nicht indirekt erzwungen werden.

Art. 2 Abs. 8 (neu): Das Tragen einer Maske im öffentlichen Raum, einschliesslich bei der Benutzung des öffentlichen Verkehrs, ist freiwillig.

Art. 2 Abs. 9 (neu): Die Verwendung der Swiss-Covid-App ist freiwillig. Personen, die die App nicht nutzen, dürfen nicht benachteiligt werden.

### Begründung:

Die Vorlage soll mit einer Bestimmung ergänzt werden, wonach eine allfällige Impfung im Zusammenhang mit Covid-19 ausdrücklich nur verabreicht werden darf, wenn die betroffene

Person damit einverstanden ist und auch nicht vom Arbeitgeber oder in anderer Form, bspw. mittels gewisser Zugangsbeschränkungen, dazu gezwungen werden kann. Diese spezialgesetzliche Bestimmung ginge dem EpG vor. Damit kann allfälligen Bedenken in der Bevölkerung begegnet werden und die Akzeptanz der Vorlage wird generell erhöht.

Die Maskenpflicht spaltet die Gemüter! Nachdem der Bundesrat und auch das BAG im Frühling wochenlang erzählten, das Tragen einer Maske im sei nicht wirklich zielführend, erstaunt es umso mehr, dass nun per 6. Juli eine generelle Maskenpflicht für Nutzerinnen und Nutzer des öffentlichen Verkehrs eingeführt wurde. Ich werde den Eindruck nicht los, dass es sich dabei um einen Akt der (möglicherweise auch von der EU inspirierten) Symbolpolitik handelt, der die Bevölkerung übermässig bevormundet. Die Maske muss sogar getragen werden, wenn man allein oder weniger als 15 Minuten im öffentlichen Verkehr sitzt (oder auf einem Schiff an der frischen Luft) und der Mindestabstand von 2 bzw. neu 1.5 Metern eingehalten werden kann. Diese Massnahme ist unverhältnismässig und verstösst gegen die Menschenwürde! Man braucht diejenigen, die die Maske tragen, nur in die Augen zu sehen, um zu merken, wie wenige Lebensfreude noch vorhanden ist. Hinzu kommt, dass der Nutzen und mögliche negative Auswirkungen des Maskentragens immer noch kontrovers diskutiert werden. Zudem sind gesunde Menschen nicht ansteckend und es gibt auch deshalb keinen vernünftigen Grund, dass sie eine Maske tragen müssten. Wer sich krank fühlt oder Kontakt mit Infizierten hatte, für die oder den gilt sowieso: «Bleiben Sie zuhause. Retten Sie Leben».

Ebenfalls sollte im Gesetz festgehalten werden, dass die Verwendung der Swiss-Covid-App wie vom Bundesrat angekündigt auf freiwilliger Basis erfolgt und Personen, die es vorziehen, die App nicht zu installieren, in keiner Weise benachteiligt werden.

[1] Vgl. z.B. Beda Stadler, Corona-Aufarbeitung: Warum alle falsch lagen.

[https://www.achgut.com/artikel/corona\\_aufarbeitung\\_warum\\_alle\\_falsch\\_lagen](https://www.achgut.com/artikel/corona_aufarbeitung_warum_alle_falsch_lagen)

[2] Vgl. z.B. <https://www.nzz.ch/wissenschaft/corona-krise-testen-testen-testen-aber-richtig-id.1556529>.

Kyburg-Buchegg 8. Juli 2020

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

Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 19. Juni wurden die interessierten Kreise dazu eingeladen, sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf des Covid-19-Gesetzes (Vorlage) zu äussern. Es soll als Grundlage dienen, „dass der Bundesrat die bereits in verfassungsunmittelbaren Verordnungen beschlossenen Massnahmen fortführen kann, die für die Bewältigung der Covid-19-Epidemie weiterhin nötig sind.“

Als Einwohner, Steuerzahler und Krankenkassenpflichtiger bin ich – wie alle Menschen in der Schweiz – von der Vorlage stark betroffen und bedanke mich daher für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Nachfolgend finden Sie meine generellen Bemerkungen (Ziff. I) und begründeten Änderungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen (Ziff. II). In der Hoffnung, ihnen mehr Gewicht zu verleihen, habe ich sie als Anträge bezeichnet.

Zusammenfassend unterstütze ich die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Massnahmen zur Milderung der Auswirkungen der Primärmassnahmen, jedoch nicht für Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie. Denn die Vorlage schiesst über das ursprüngliche Ziel des Bundesrats, die Epidemie einzudämmen, hinaus. Nicht zuletzt um die Akzeptanz der Vorlage in der Bevölkerung zu erhöhen, rege ich zudem an, die Vorlage (bspw. Art. 2) mit einer Bestimmung zu ergänzen, wonach Impfungen im Zusammenhang mit SARS-CoV-2 nur auf freiwilliger Basis verabreicht und auch nicht indirekt (z.B. via Arbeitgeber oder Zugangsbeschränkungen) erzwungen werden dürfen. Ebenfalls sollte gesetzlich festgehalten werden, dass das Tragen einer Maske sowie auch das Verwenden der Swiss-Covid-App freiwillig sind.

Ich danke Ihnen für die Berücksichtigung meiner fristgerecht eingereichten Anliegen.

Freundliche Grüsse

Stevan Janosevic

## I. Generelles

Es ist begrüssenswert, mit der Vorlage eine formell-gesetzliche Grundlage für die Massnahmen zu schaffen, die der Bewältigung der Auswirkungen dienen, die durch die epidemienrechtlichen Vorkehrungen des Bundesrates entstanden sind. Denn es ist anzunehmen, dass viele KMU Konkurs anmelden müssen, Menschen ihre Existenzgrundlage verlieren sowie die Arbeitslosen- und Armutsquoten weiterhin steigen werden. Womöglich sehe ich das zu pessimistisch, aber angesichts der am 1. Juli 2020 verordneten Maskenpflicht im öffentlichen Verkehr fällt es mir schwer, zuversichtlich zu bleiben. Ebenfalls zu begrüssen ist, dass der Bund – und hier gebührt Bundesrat Ueli Maurer besonderer Dank

– rasch und pragmatisch reagiert hat, um der Wirtschaft und einem Grossteil der vom Lockdown besonders stark Betroffenen finanzielle Unterstützung zu gewähren.

Im März 2020 gab es zweifellos guten Grund zur Annahme, dass das neuartige Virus viel gefährlicher sei, als es sich in der Folge erwies. Die von der WHO prognostizierten Letalitätsraten (die glücklicherweise in der Folge massiv herunterkorrigiert werden konnten), die Zahlen der in Italien mit Corona Infizierten und Verstorbenen sowie Bilder von überfüllten Krematorien und Lastwägen, die Särge transportierten, taten das Übrige. Mit vermehrter Testaktivität schnellte auch die Zahl der in der Schweiz positiv auf das Virus Getesteten rasant nach oben. Ja, es bestand Grund zur Sorge, und diese wurde nicht zuletzt durch Medienberichte (um nicht zu sagen: allgemeine Panikmache) geschürt. Die Ungewissheit und die Angst waren allenthalben spürbar. Ich kann daher nachvollziehen, dass der Bundesrat Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit ergriffen und am 16. März 2020 schliesslich auch den teilweisen Lockdown beschlossen hat. Und ich bin überzeugt, dass er mit besten Absichten gehandelt hat.

Die Primärmassnahmen haben sicherlich dazu beigetragen, dass die Infektionskurve in der Folge abflachte und die (ausgebauten) Kapazitäten im Gesundheitswesen nicht gesprengt wurden. Die Massnahmen hatten auch gewisse Vorteile, indem sie etwas Ruhe in die übliche Hektik brachten und der Umwelt eine Verschnaufpause gönnten – wobei Letzteres zu relativieren ist, da der Plastikverbrauch generell und das Abfallvolumen pro Kopf wohl ziemlich gewachsen ist und man inzwischen überall weggeworfene Masken sieht. Allerdings hätte ich mir schon im Frühling ein ganzheitlich orientiertes, auf längere Perspektive ausgerichtetes Vorgehen sowie auf die Risikogruppen fokussierte Massnahmen gewünscht. Es war früh absehbar, dass die Primärmassnahmen langfristig grossen Schaden nicht nur finanzieller, sondern auch gesundheitlicher Art anrichten werden und die Gesellschaft – nicht nur zum Positiven – verändern könnten. Mittlerweile verstärkt sich mein Eindruck, dass die Corona-Krise bzw. die entsprechende Berichterstattung in den meisten Medien längerfristig zu einer Spaltung der Gesellschaft führen wird; das im Frühling grassierende Denunziantentum war wohl nur ein übler Vorgeschmack. Das kann nicht im Sinne des Bundesrats und des Parlaments sein.

Inzwischen, d.h. bei Betrachtung der vom BAG zur Verfügung gestellten Statistiken und Grafiken eigentlich schon seit April, wissen wir, dass das Virus zum Glück nicht derart schlimme Folgen zeitigt, wie ursprünglich befürchtet.[1] Die Kapazitäten im Gesundheitswesen wurden nicht überlastet und die Sterblichkeit dürfte auf ähnlich hohem Niveau sein wie 2015. Auch ist unbestritten, dass jeder Todesfall bedauerlich und insbesondere für die Angehörigen mit Schmerz und Trauer verbunden ist. Aber wenn das Medianalter der «im Zusammenhang mit Covid-19 Verstorbenen» bei 84 Jahren und damit über der üblichen Lebenserwartung in der Schweiz liegt, ist die Frage, ob es ab Herbst spezifische Grundlagen für Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie braucht, durchaus berechtigt.

Falls es zu einer zweiten Welle kommen sollte, könnten allfällige Massnahmen, sofern sie tatsächlich erforderlich und das mildeste Mittel wären (was insbesondere in Bezug auf die Maskenpflicht im ÖV bezweifelt werden darf), gestützt auf das Epidemiengesetz (EpG) getroffen werden. Es ist daher darauf zu verzichten, eine spezialgesetzliche Grundlage für Massnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie zu schaffen.

Zudem wäre es im Hinblick auf die schon jetzt vielerorts heraufbeschworene zweite Welle angebracht, die Bevölkerung zu sensibilisieren, wie sie ihr Immunsystem stärken kann, statt sie mit Kampagnen «alert» zu halten bzw. in Angst und Schrecken zu versetzen.

Selbstverständlich bleiben auch die Abstands- und Hygieneregeln weiterhin wichtig. Doch wir kennen sie mittlerweile in- und auswendig und es ist nicht notwendig (sondern kann bisweilen als belästigend empfunden werden), ständig und überall den entsprechenden Plakaten etc. ausgesetzt zu sein.

## II. Zu einzelnen Bestimmungen

### Art. 1 Gegenstand und Grundsatz

#### Antrag:

1 Dieses Gesetz regelt besondere Befugnisse des Bundesrates zur Bekämpfung mit der Covid-19-Epidemie und zur Bewältigung Milderung der Auswirkungen der BekämpfungsMassnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie auf Gesellschaft, Wirtschaft und Behörden.

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

#### Eventualiter:

1 Dieses Gesetz regelt besondere Befugnisse des Bundesrates zur Bekämpfung mit zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie und zur Bewältigung Milderung der Auswirkungen der BekämpfungsEindämmungsmassnahmen auf Gesellschaft, Wirtschaft und Behörden.

2 Der Bundesrat macht von diesen Befugnissen nur so weit Gebrauch, als dies zur Eindämmung Bewältigung der Covid-19-Epidemie und zur Milderung der Auswirkungen der Eindämmungsmassnahmen notwendig ist.

#### Begründung:

Art. 1 ist relevant für die Auslegung der weiteren Bestimmungen und verdient daher besonderes Augenmerk.

Angesichts der mittlerweile vorhandenen Daten und Erkenntnisse betreffend das Virus und Covid-19 reichen die Vorschriften des Epidemiengesetzes als Grundlage für allfällige Primärmassnahmen aus. Eine spezialgesetzliche Regelung ist nicht erforderlich. Falls dem Hauptantrag nicht gefolgt wird, wovon ich ausgehe und deshalb sowie angesichts der kurzen Vernehmlassungsfrist auf Anträge für Folgeanpassungen in den weiteren Bestimmungen verzichte, sollte die Bestimmung umformuliert werden.

Auch Mr. Corona, Dr. Daniel Koch, störte sich an einer Pressekonferenz daran, als ein

Journalist im Zusammenhang mit Covid-19 Kriegsrhetorik verwendete. Der Begriff „Bekämpfung“ hat nicht nur einen schalen Beigeschmack, sondern schiesst über das ursprüngliche Ziel des Bundesrats hinaus. Denn als im März 2020 die ersten Massnahmen und anschliessend der teilweise Lockdown beschlossen wurden, ging es darum, eine rasche Ausbreitung der Krankheit zu verhindern, besonders gefährdete Personen vor einer Infektion zu schützen und das Gesundheitssystem vor einer Überlastung zu bewahren (Erl. Bericht, S. 3).

Die „Bekämpfung“ (Abs. 1) und „Bewältigung“ (Abs. 2) der Covid-19-Epidemie, die Lektüre der weiteren Bestimmungen sowie der Erläuterungen lassen aber den Schluss zu, dass das Ziel (mittlerweile) ein anderes ist oder werden könnte: nämlich die Fallzahlen möglichst gegen Null zu bringen! Wie soll die Bevölkerung da eine Herdenimmunität entwickeln? Nun, eine solche wird womöglich gar nicht angestrebt, denn es wurde ja schon von Beginn an kommuniziert, dass primär eine Impfung helfen könne.

„Bewältigung“ der Auswirkungen mag gut gemeint, aber bis Ende 2022 kaum umsetzbar sein (eine Verlängerung des Gesetzes wird uns hoffentlich erspart bleiben). Viele der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen Auswirkungen der bislang getroffenen Massnahmen zur Eindämmung der Epidemie sowie die damit einhergehenden psychischen und physischen Folgen für Einzelpersonen werden sich erst noch zeigen und uns lange erhalten bleiben. Einige dieser Folgen können mit Geld etwas behoben werden. Es lohnt sich aber, auch an die arbeitenden und künftigen Generationen zu denken, weshalb „Milderung“ der Auswirkungen der passendere Begriff ist.

Der Grundsatz in Abs. 2 ergibt sich bereits aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie macht es aber Sinn, dies speziell zu erwähnen, nicht zuletzt, um das Vertrauen in die Regierung wieder zu stärken. Die Notwendigkeit sollte sich aber auch auf Milderung der „Corona-Folgeschäden“ beziehen.

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

### Antrag:

Abs. 1: Der Bundesrat kann evidenzbasierte Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung Behandlung der durch das Virus SARS-CoV-2 Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.

Abs. 2 Bst. i: Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel vorsehen;

Abs. 5: Er kann die Übernahme der Kosten von diagnostischen und serologischen Covid19-Analysen regeln.

### Begründung:

Dass «Bekämpfung» ein unpassender Begriff ist, wurde bereits ausführlich unter Art. 1 dargelegt. Mit Blick auf die Einheitlichkeit der Begriffe und damit einhergehend auch die Rechtssicherheit ist es angebracht, in Art. 2 Abs. 1 wie in Abs. 4 von «Behandlung» zu sprechen.

Obwohl es selbstverständlich ist, dass allfällige Massnahmen evidenzbasiert sein sollten, ist es angesichts der überstandenen ausserordentlichen und der aktuellen besonderen Lage angebracht, dies speziell zu erwähnen.

Der Begriff «Coronavirus» ist zu präzisieren. Coronaviren gab es ja schon früher und wird es wohl auch in Zukunft in mutierter Form geben.

Bst. i ist ersatzlos zu streichen. Auffallend ist, dass anstelle des in den übrigen Absätzen verwendeten Begriffs «Heilmittel» hier von «Arzneimitteln» die Rede ist. Damit wird i.V.m. Art. 6 Abs. 2 Bst. d EpG sowie der exemplarischen Aufzählung in 40 Abs. 2 EpG («insbesondere») eine gesetzliche Grundlage geschaffen, um unter Umständen eine Impfung, die kein reguläres Zulassungsverfahren durchlaufen hat, für gewisse Personengruppen oder gar die gesamte Bevölkerung für obligatorisch zu erklären. Dies mag vielleicht die Pharmabranche erfreuen, kann aber angesichts des aktuellen Kenntnisstands zur Gefährlichkeit von SARS-CoV-2 nicht im Sinne des Gesundheitsschutzes und erst recht nicht der Bevölkerung sein. Wir haben es zum Glück nicht mit Ebola zu tun!

Ebenfalls ersatzlos zu streichen ist Abs. 5. Es darf nicht sein, dass letztlich die Steuerzahlenden dafür aufkommen müssen, wenn massenweise Tests durchgeführt werden, deren Ergebnisse und Treffsicherheit durchaus in Frage gestellt werden dürfen.[2]

## Zusätzliche Bestimmungen

### Antrag:

Art. 2 Abs. 7 (neu): Eine Impfung zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie (alternativ: Impfung gegen SARS-CoV-2) darf nur mit Einwilligung der betroffenen Person verabreicht werden. Diese Einwilligung darf auch nicht indirekt erzwungen werden.

Art. 2 Abs. 8 (neu): Das Tragen einer Maske im öffentlichen Raum, einschliesslich bei der Benutzung des öffentlichen Verkehrs, ist freiwillig.

Art. 2 Abs. 9 (neu): Die Verwendung der Swiss-Covid-App ist freiwillig. Personen, die die App nicht nutzen, dürfen nicht benachteiligt werden.

### Begründung:

Die Vorlage soll mit einer Bestimmung ergänzt werden, wonach eine allfällige Impfung im

Zusammenhang mit Covid-19 ausdrücklich nur verabreicht werden darf, wenn die betroffene Person damit einverstanden ist und auch nicht vom Arbeitgeber oder in anderer Form, bspw. mittels gewisser Zugangsbeschränkungen, dazu gezwungen werden kann. Diese spezialgesetzliche Bestimmung ginge dem EpG vor. Damit kann allfälligen Bedenken in der Bevölkerung begegnet werden und die Akzeptanz der Vorlage wird generell erhöht.

Die Maskenpflicht spaltet die Gemüter! Nachdem der Bundesrat und auch das BAG im Frühling wochenlang erzählten, das Tragen einer Maske im sei nicht wirklich zielführend, erstaunt es umso mehr, dass nun per 6. Juli eine generelle Maskenpflicht für Nutzerinnen und Nutzer des öffentlichen Verkehrs eingeführt wurde. Ich werde den Eindruck nicht los, dass es sich dabei um einen Akt der (möglicherweise auch von der EU inspirierten) Symbolpolitik handelt, der die Bevölkerung übermässig bevormundet. Die Maske muss sogar getragen werden, wenn man allein oder weniger als 15 Minuten im öffentlichen Verkehr sitzt (oder auf einem Schiff an der frischen Luft) und der Mindestabstand von 2 bzw. neu 1.5 Metern eingehalten werden kann. Diese Massnahme ist unverhältnismässig und verstösst gegen die Menschenwürde! Man braucht diejenigen, die die Maske tragen, nur in die Augen zu sehen, um zu merken, wie wenige Lebensfreude noch vorhanden ist. Hinzu kommt, dass der Nutzen und mögliche negative Auswirkungen des Maskentragens immer noch kontrovers diskutiert werden. Zudem sind gesunde Menschen nicht ansteckend und es gibt auch deshalb keinen vernünftigen Grund, dass sie eine Maske tragen müssten. Wer sich krank fühlt oder Kontakt mit Infizierten hatte, für die oder den gilt sowieso: «Bleiben Sie zuhause. Retten Sie Leben».

Ebenfalls sollte im Gesetz festgehalten werden, dass die Verwendung der Swiss-Covid-App wie vom Bundesrat angekündigt auf freiwilliger Basis erfolgt und Personen, die es vorziehen, die App nicht zu installieren, in keiner Weise benachteiligt werden.

[1] Vgl. z.B. Beda Stadler, Corona-Aufarbeitung: Warum alle falsch lagen.

[https://www.achgut.com/artikel/corona\\_aufarbeitung\\_warum\\_alle\\_falsch\\_lagen](https://www.achgut.com/artikel/corona_aufarbeitung_warum_alle_falsch_lagen)

[2] Vgl. z.B. <https://www.nzz.ch/wissenschaft/corona-krise-testen-testen-testen-aber-richtig-id.1556529>.



Martin Perret  
Sunnebühlstrasse 45  
8604 Volketswil

Per E-Mail an  
recht@bk.admin.ch

Zürich, 9. Juli 2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum **Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19** Epidemie erlangt. Als verantwortungsvolle(r) Bürger(in) unseres Landes habe ich den Gesetzesentwurf studiert und begrüsse grundsätzlich die Massnahmen zur fortführenden Eindämmung der Covid-19 Epidemie, soweit diese verhältnismässig sind.

Einzig zu **Art. 2** des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, "**Impfungen für obligatorisch zu erklären**", möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfblogatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (*jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit*) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme  
Mit freundlichen Grüssen

Martin Perret

Giorgio Pelossi  
Vietta Saluver 26  
7505 Celerina

Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»**

### **Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>[1]</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>[2]</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>[3]</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>[4]</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>[5]</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>[6]</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

---

<sup>[1]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>[2]</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>[3]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>[4]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>[5]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

<sup>[6]</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1<sup>[7]</sup> ist:

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

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

c. besonders gefährdete Personen zu schützen;

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

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>[8]</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>[9]</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>[10]</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

## **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen

---

<sup>[7]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>[8]</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>[9]</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

<sup>[10]</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>[11]</sup>

#### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>[12]</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

#### **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>[13]</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom

---

<sup>[11]</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

<sup>[12]</sup> <https://jcblesmai.github.io>

<sup>[13]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>[14]</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>[15]</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>[16]</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten

---

[14] <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

[15] <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

[16] <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Inстанz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

### **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>[17]</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>[18]</sup> angezeigt.

### **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

### **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

---

<sup>[17]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

<sup>[18]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

### **Fazit**

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>[19]</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>[20]</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt. Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal»

---

<sup>[19]</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>[20]</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>



führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die

Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>[21]</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Celerina, 9. Juli 2020

Giorgio Pelossi

---

<sup>[21]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>



## **Stellungnahme Vernehmlassung zu Covid-19-Gesetz**

Von: Adnan Hajabo  
Austrasse 16  
4106 Therwil

### **EINSCHREIBEN**

An die  
Schweizerische Bundeskanzlei  
Bundeshaus West  
3003 Bern

## **Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz**

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret  
Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli  
Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetz eröffnet. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend kommen wir zum Schluss,

- (19) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;
- (20) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (21) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

### **Wir empfehlen daher der Bundesversammlung**

- (XVI) auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;
- (XVII) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage:  
das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;
- (XVIII) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes:  
eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.

### **Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:**

#### **1.) Zu Schlussfolgerung 1**

**Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV**

Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV. Eine Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV würde voraussetzen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen (Tschannen in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3. Auflage 2014). Im Zusammenhang mit COVID-19 bedeutet dies: Der Bundesrat hätte *nachzuweisen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich erklärt.*

Diesen Nachweis hat der Bundesrat nicht erbracht. Er hat nicht einmal den Versuch unternommen, ihn zu erbringen. Er ist in dieser Hinsicht in keiner Art und Weise tätig geworden.

Damit missachtet er die Beweispflicht, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebotenen Beweispflichten während der Corona-Krise noch niemals, also seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnahmen nicht nachgekommen ist. Die verfassungswidrigen Grundrechtsbeschneidungen (Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Familienfreiheit, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit u.a.m.) dauern nun schon mehrere Monate an, ohne dass die Exekutive auch nur Anstalten macht, ihren Beweislasten nachzukommen. Stattdessen hat sie ausländische Lagebeurteilungen kopf- und kritiklos übernommen und ausländische Massnahmen ungeprüft in der Schweiz ebenfalls erlassen und umgesetzt. Damit hat sie schweizerische Souveränität mit Füßen getreten, anstatt dem Auftrag nachzukommen, für den sie gewählt ist: eine eigene, kritische Lagebeurteilung zu erstellen, die verschiedene Seiten der alles andere als einheitlichen wissenschaftlichen Expertise zu Wort kommen lässt (Dr. med. Claus Köhnlein, Prof. Dr. Hendrick Streeck; Prof. Dr. Sucharit Bhakdi, Prof. Dr. Klaus Püschel; Dr. Wolfgang Wodarg, Prof. Dr. John Ioannidis; Prof. Dr. Knut Wittkowski; Prof. Dr. Doron Lancet und viele andere mehr). Auf diese Weise kam es zum Erlass unverhältnismässiger, weil nicht erforderlicher Massnahmen. Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der Bundesverfassung. Es muss demnach vom Parlament unbedingt korrigiert werden, um weitere Verletzungen wesentlicher verfassungsmässiger Grundsätze (Verhältnismässigkeit etc.) wenigstens für die Zukunft auszuschliessen.

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBIWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]). Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in

keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.

**Die stete Berufung auf die Testergebnisse seitens Bundesrat ist deshalb im Fall von COVID-19 irreführend und zur Rechtfertigung besonderer Kompetenzen nicht geeignet.**

Um unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich erkrankte Personen wirksam zu behandeln und um die Verbreitung des grippeähnlichen Phänomens COVID-19 zu hemmen, ist es in keiner Weise erforderlich, dass der Bundesrat besondere Kompetenzen auf der Basis von Art. 7 oder 6 Epidemien-gesetz (Ausserordentliche oder Besondere Lage) beansprucht. Die täglich aufs Neue vom BAG bestätigten tiefen Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen sowie die Erkenntnis, dass COVID-19 für sich allein die öffentliche Gesundheit nicht erheblich bedroht, hätten längst zu einer Beendigung auch der Besonderen Lage (Art. 6 EpG) führen müssen.

Obwohl es evident ist, dass von COVID-19 **keine erhebliche Gefahr** mehr ausgeht für **die öffentliche Gesundheit und für die Spitalinfrastruktur**, hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt triftige und wissenschaftlich überprüfbare Gründe vorgebracht, um die Aufrechterhaltung seiner weitreichenden Kompetenzen im Zusammenhang mit COVID-19 zu rechtfertigen.

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit dieses Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, *welche nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden, wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde. Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.*

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemien-gesetzes (und allenfalls von Art. 185 Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden. Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

## **2.) Zu Schlussfolgerung 2:**

### **Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung)**

Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *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 die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.*“(Erläuterungen S. 7)

Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemien-gesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“<sup>183</sup>. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter

---

<sup>183</sup> Im Sinne der [Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010](#), S. 363.

dahinraffte, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest. (Vgl. Roger Köppel, Telegram, [https://t.me/uncut\\_news/12181](https://t.me/uncut_news/12181) )

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemiengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippesaison überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekannten Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des *European Centre for Disease Prevention and Control* aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.
- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial – in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen einzuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemiengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemiengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute. Obduktionen

wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

**Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19-bezweckt, keine Notwendigkeit.** Mit dem geltenden Epidemien-gesetz steht dem Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

### **3.) Zu Schlussfolgerung 3**

#### **Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesondere das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen**

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst werden.

**Zu streichende Teile:** Folgende Artikel und Absätze schätzen wir aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- **Art. 2 Abs. 3 lit. g** betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:  
Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).
- **Art. 2 Abs. 3 lit. h** betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:  
Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.  
Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.  
Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.  
Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.
- **Art. 2 Abs. 3 lit. i** betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:  
Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene

Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein **Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit** zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. j** betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.

- **Art. 2 Abs. 6** betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

- **Art. 8** betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhti, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von **Art. 258 StGB** (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. **Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art.8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.**

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem **Qualitätsmonitoring** gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- **Art. 11** betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blossе Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

**Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung:**

**Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem, für unsere Wirtschaft und allenfalls auch für die betroffenen Menschen unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum bitten wir darum, die Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs ersatzlos zu streichen.**

Eingereicht von:

Adnan Hajabo, Austrasse 16, 4106 Therwil

Ort: Therwil

Datum: 9.7.2020

Unterschrift:



Adnan Hajabo  
Austrasse 16  
4106 Therwil

Einschreiben  
Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>184</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>185</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>186</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>187</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>188</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

---

<sup>184</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>185</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>186</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>187</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>188</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>



Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>189</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1<sup>190</sup> ist:

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

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

c. besonders gefährdete Personen zu schützen;

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

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>191</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>192</sup>). Seit dem 1. Mai

---

<sup>189</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>190</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>191</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>192</sup>

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>193</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>194</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>195</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war

---

<sup>193</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>194</sup> <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

<sup>195</sup> <https://jcbblemai.github.io>

wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>196</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>197</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu

---

<sup>196</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>197</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>198</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>199</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

---

<sup>198</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>199</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>200</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>201</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils

---

<sup>200</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

<sup>201</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

## **Fazit**

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>202</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>203</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt. Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal»

---

<sup>202</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>203</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>204</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum)

Therwil, 9.7.2020

(Name und Unterschrift)

Adnan Hajabo



---

<sup>204</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

[recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch)

Bundesrat der Schw. Eidgenossenschaft  
Bundeskanzlei  
Bern

Dr. Herbert Ammann  
Birkenhaldenstrasse 5  
8802 Kilchberg  
mail: herbert.ammann@gmx.net

Kilchberg, 9.7.2020

## **Vernehmlassung Covid-19-GesetzAntrag betreffend Umsetzung von Art. 2 Abs. 6 des Entwurfs Covid-19-Gesetz**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin,  
sehr geehrte Damen Bundesrätinnen, sehr geehrte Herren Bundesräte

Besten Dank für die Möglichkeit der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz. Ich beziehe mich in meiner Stellungnahme und in meinem Antrag auf den Art. 2 Abs. 6 des Covid 19 Gesetzes.

Ich tue das als Bürger, als alter 68er, als ehemaliger Geschäftsleiter der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft und damit auch überzeugter Hüter des Rütli, als ebenso überzeugter Europäer und als ehemaliges Mitglied der Eidgenössischen Kommission für Jugendfragen, der mithelfen durfte im Bericht „Über die Gegenwart hinaus“ unsere politische Verantwortung für die Lebensgrundlagen künftiger Generationen zu formulieren.

Die Empfehlung, welche ich seit Mitte März in jedem Fahrzeug des ö.V. in Zürich lesen musste, dass „Personen über 65 den öffentlichen Verkehr meiden sollten“ war nicht nur ein Ärgernis sondern ist sachlich falsch und widerspricht dem Diskriminierungsverbot unserer Bundesverfassung.

Dass zum damaligen Zeitpunkt des Wissens um die Wirkung des Virus die Verantwortlichen eine einfache Definition des Risikos suchten und fanden, ist verstehbar, bleibt aber falsch. In einem Blogbeitrag für die Senior-GLP habe ich im Mai vorgeschlagen wie folgt zu formulieren:

### ***Besonders gefährdet sind:***

- ***alte Menschen***
- ***Menschen mit angegriffener Gesundheit, wie .B. Diabetes, Krebs, Sucht, Depressionen usw.***
- ***Menschen, welche um leben zu können, regelmässige medizinische Begleitung/Betreuung brauchen.***

Die seitherige Entwicklung und das dazu gewonnene Wissen, bestätigen meine damaligen Vorschläge.

Abgesehen, dass das **biologische Alter ganz offenbar keine entscheidende Grösse für erhöhtes Ansteckungs-oder Sterberisiko ist, andere Faktoren haben einen wesentlich grösseren Einfluss, Schwächung des Immunsystems durch Vorerkrankungen, offenbar gar die Blutgruppe**, ist zu fragen, was denn das Alter 65 generell in der Politik bedeutet.



Es ist kein Zufall, dass ausgelöst durch diese willkürliche Risikodefinition „65“ in den letzten Monaten auch andere politisch höchst brisante Fragen diskutiert wurden:

- Alleine die NZZ hat gleich dreimal Artikel über Senizid veröffentlicht.
- Die Frage der Generationengerechtigkeit, bzw. des Generationenvertrags, wurde, leider jeweils nur an einzelnen Aspekten, und auf diese Weise tendenziös zu Lasten der heutigen Rentnergeneration, dargestellt.
- Auch eine ständige Wiederholung des Arguments, dass die jüngeren Menschen während des lockdowns wirtschaftliche Einbussen in Kauf nehmen würden um die Alten zu schützen ist falsch und grenzt schon fast an politisches „Brunnen vergiften“.

**Das Alter 65 wurde 1916 im deutschen Reichstag als Rentenalter festgesetzt**, vorher (Bismarck) war es 70. Politisches Ziel war es, die deutsche Sozialdemokratie in die preussische nationale Kriegswirtschaft einzubinden.

Wie schwierig es ist, politisch über das AHV-Alter 65 diskutieren zu können, obwohl die volkswirtschaftliche Notwendigkeit einer Erhöhung seit Jahrzehnten unbestritten ist, lässt sich auch auf die schon fast in Stein gemeisselte Altersgrenze 65 zurückführen. **65 ist also eine soziale und politisch willkürlich festgelegte Grenze für den Eintritt ins Alter und hat mit biologischen Fragen nichts zu tun.**

Im Weiteren gebe ich dem Bundesrat zu bedenken, dass in den nächsten Jahren eine ganze Reihe von **politisch höchst brisanten Fragen gelöst und entschieden werden müssen, wollen wir die Zukunft und den Zusammenhalt** unseres Landes nicht ernsthaft gefährden. Viele dieser Fragen sind direkt mit den Fragen des Alters und der Generationen verknüpft.

- Die Frage **der Anzahl Beitragsjahre, bzw. Bezugsjahre der AHV** muss dringend angegangen werden; der Charakter einer Versicherung geht zunehmend verloren. Klug wäre, kein fixes AHV-Alter festzusetzen, aber eine minimale Anzahl von Beitragsjahren, z.B. 45 Jahre.
- In der zweiten Säule muss **der Aspekt der individuellen Zuordnung gestärkt werden**; es wird nicht möglich sein über mehrere Generationen hinweg die gleichen Bedingungen zu halten, weil die Umgebungsbedingungen sich ändern. Allenfalls könnte man von **Staates wegen für die tiefen Einkommen eine Art Sockeleinzahlung** (Grundeinkommen) leisten.
- In der obligatorischen Krankenversicherung warten gleich zwei Fragen, welche die Solidarität zunehmend belasten auf eine ethisch vertretbare Lösung: Einerseits die **zunehmend höheren Kosten für wenige Einzelfälle**, welche mit zunehmendem Alter tendenziell häufiger auftreten und andererseits die **Frage der Lebensverlängerung von Hochaltrigen** und den dafür von der Solidargemeinschaft zu übernehmenden Kosten.

*Mit den im Zuge der ökonomischen Coronakrise gemachten Staatsschulden, wird bereits die Frage gestellt, wieviel die jetzt aktiven Generationen und wieviel künftige Generationen übernehmen müssen. Im oben genannten Blog habe ich dazu folgenden Vorschlag gemacht: Den **Schulden** müssen die **Güter** entgegen gestellt werden. Aus dieser Bilanz ergibt sich der Anteil der Schulden der zwingend noch zu unserer Zeit abgebaut werden muss. Schliesslich ist es Zeit, die **Gesamtheit der Leistungen** und deren Finanzierung zu diskutieren, welche **generationenübergreifend wirken**, wie, das System der Sozialversicherungen, aber auch unsere Systeme der Bildung und Betreuung und am anderen Ende des Lebens, der Pflege.*

Für alle diese politisch sehr brisanten Fragen ist die Fixierung auf das Alter 65 kontraproduktiv. Bereits die bisherige Covid 19 Strategie mit ihrem Risikofaktor Alter 65 hat politisch und sozialpsychologisch enormen Schaden angerichtet.

Wenn erwerbstätige Junge ihren pensionierten Eltern vorwerfen, dass sie, um die Eltern zu schützen, jetzt eine Wirtschaftskrise zu bewältigen haben, und das in „Normalfamilien“, wo die Grosseltern mehr oder weniger häufig die Kinder hüten, ist das ein Alarmzeichen.

Auch sehr gut gemachte Umfragen, werden nur einen Teil des Problems sichtbar machen, weil **das Verhältnis Grosseltern – Eltern – Grosskinder der privaten Sphäre zugerechnet wird** und nicht der Öffentlichkeit. Insofern hat die, an sich gute Kampagne gegen Covid 19 den **Generationenbeziehungen einen üblen Bärendienst geleistet**, Ähnliches gilt für das völlig undifferenzierte Besuchs- und Hüteverbot zwischen Grosseltern und Enkeln.

#### **Antrag:**

Der Satz im erläuternden Bericht „*Als besonders gefährdete Personen gelten nach aktuellem Kenntnisstand Personen ab 65 Jahren*“ **soll gestrichen werden** oder, was ich begrüssen würde, durch folgende Formulierung ersetzt werden: **„Es hat sich gezeigt, dass es falsch ist Personen über 65 als besonders gefährdet zu betrachten<sup>205</sup>, gefährdet sind Personen die insbesondere ..... und Krebs.** Diesen Antrag stelle ich zusammenfassend aus folgenden Gründen:

- Die Risikogrenze 65 ist biologisch und epidemiologisch falsch. Das gälte auch für jede andere Zahl. Es gibt zwar eine Korrelation zwischen der Leistungsfähigkeit des Immunsystems und des biologischen Alters, aber auch eine enorme individuelle Spannweite.
- Die Altersgrenze 65 ist ein gesellschaftliches und politisches Konstrukt und, weil sie über 100 Jahre hinweg konstant blieb, tief in unseren Köpfen verankert ; sie hat sich geradezu zu einem erratischen Block entwickelt.
- Je weniger es möglich wird über Altersgrenzen, ich brauche bewusst den Plural, einen politischen Diskurs zu führen, umso weniger finden wir Lösungen für die oben skizzierten drängenden Probleme. Der Bundesrat tut sich und allen mitdenkenden Stimmbürgern einen Bärendienst, wenn er im Zusammenhang mit Covid am Risikoalter 65 festhält.

In diesem Sinne hoffe ich, mit meinen Überlegungen mitzuhelfen, dass die bisher gute Bewältigung der Coronakrise in unserer Schweiz zu einer Entkrampfung der anstehenden künftigen politischen Fragen führt und keinesfalls zu einer Verhärtung.

Mit freundlichen Grüssen

Dr. Herbert Ammann

Alt-Geschäftsleiter SGG, vormals Hüter des Rütli, ehemals Mitglied der Eidgenössischen Kommission für Jugendfragen.

---

<sup>205</sup> Auch in der Politik darf man klüger werden, darf man einen Fehler als solchen benennen.

Arno Kost  
Hirslerain 1  
6036 Dierikon

Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>206</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>207</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>208</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>209</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>210</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

---

<sup>206</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>207</sup> <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>208</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>209</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>210</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>211</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1<sup>212</sup> ist:

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

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

c. besonders gefährdete Personen zu schützen;

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

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>213</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>214</sup>). Seit dem 1. Mai

---

<sup>211</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>212</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>213</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>214</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>215</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>216</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>217</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war

---

<sup>215</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>216</sup> <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

<sup>217</sup> <https://jcbblemai.github.io>

wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>218</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>219</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu

---

<sup>218</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>219</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>220</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>221</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

---

<sup>220</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>221</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>222</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>223</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils

---

<sup>222</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

<sup>223</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>



vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

## **Fazit**

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>224</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>225</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt. Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal»

---

<sup>224</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>225</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>226</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Dierikon, 09. Juli 2020



Arno Kost

---

<sup>226</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

> An die Bundeskanzlei/Bern  
>  
> Betreff:  
> Vernehmlassung, Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für  
> Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie  
> (Covid-19-Gesetz)  
>  
>  
>  
> Sehr geehrte Damen und Herren,  
>  
> als stimmberechtigter Bürger der Schweiz möchte ich mich im Rahmen der  
> Vernehmlassung äussern.  
>  
> Etliche Fachleute und seriöse Datenquellen weisen darauf hin: Die  
> Kollateralschäden der Massnahmen gegen Covid19 sind weitaus  
> schädlicher und fordern weitaus mehr Tote als es der Virus je könnte.  
> Das kann jeder wissen, der sich ernsthaft mit dem Thema befasst. Wie  
> auch:  
>  
> Unzählige sehr renommierte Wissenschaftler weisen darauf hin, dass  
> dieser Virus nicht gefährlicher ist als eine herkömmliche Grippe,  
> unter anderem die ehemalige Direktorin des Instituts für Virologie der  
> Universität Zürich Prof. Dr. Mölling.  
>  
> Andere Wissenschaftler, die nachweislich in Interessenkonflikte  
> verstrickt sind, behaupten jedoch der Virus sei gefährlich - wie  
> Ähnliches bereits bei der sog. Schweinegrippe behauptet wurde, sich  
> aber als falsch herausstellte.  
>  
> Die WHO ist aus wissenschaftsoziologischer Sicht keine  
> vertrauenswürdige Organisation, sondern in erhebliche  
> Interessenkonflikte verstrickt, hat aber eine globale Macht entfaltet,  
> von der sich die Schweiz nicht mitreissen lassen darf.  
>  
> Die Wirkungsweise des Virus ist wissenschaftlich derart umstritten,  
> dass kollektive Zwangs-Massnahmen nicht angebracht sind, sondern es  
> muss in die Eigenverantwortung des Bürgers gestellt werden, welche  
> Massnahmen er für sich ergreifen will.  
>  
> Die Verhältnismässigkeit jeglicher Form von Massnahmen muss gewahrt  
> bleiben.  
>  
> Zudem ist in der Schweiz die "Schreckung der Bevölkerung durch  
> Vorspiegelung von Gefahren" gesetzlich verboten.  
>  
> Leider hat der Bundesrat die Verhältnismässigkeit nicht gewahrt und  
> sein Handeln erfüllt den Tatbestand einer unnötigen "Schreckung der  
> Bevölkerung".  
>  
> Aus diesen Gründen ist es nicht ratsam, dem Bundesrat grössere  
> Befugnisse zu erteilen, wie dies durch das (hier zu besprechende)  
> "Covid19-Gesetz" geschehen soll. Die Zustimmung zu diesem Gesetz birgt  
> die Gefahr in sich, dass der Bundesrat sein unverhältnismässiges  
> gemeinwohlschädigendes Verhalten fortsetzt.

>

> Deswegen empfehle ich - im Dienste des Gemeinwohls der Schweiz -  
> dringend, das Gesetz abzulehnen.

>

> Mit freundlichen Grüßen,  
> Ingo Hoppe-Schilling  
> Journalist, Historiker, Philosoph

Christa Pelossi  
Vietta Saluver 26  
7505 Celerina

Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
[recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch)

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»**

### **Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>[1]</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>[2]</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>[3]</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>[4]</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>[5]</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>[6]</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

---

<sup>[1]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>[2]</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>[3]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>[4]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>[5]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

<sup>[6]</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1<sup>[7]</sup> ist:

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

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

c. besonders gefährdete Personen zu schützen;

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

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>[8]</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>[9]</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>[10]</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

## **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen

---

<sup>[7]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>[8]</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>[9]</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

<sup>[10]</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>[11]</sup>

#### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>[12]</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

#### **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>[13]</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom

---

<sup>[11]</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

<sup>[12]</sup> <https://jcbblemai.github.io>

<sup>[13]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>[14]</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>[15]</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>[16]</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten

---

[14] <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

[15] <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

[16] <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>



Inстанz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

### **8. Ein Impfbobligatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>[17]</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>[18]</sup> angezeigt.

### **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

### **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

---

<sup>[17]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

<sup>[18]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

### **Fazit**

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>[19]</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>[20]</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt. Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal»

---

<sup>[19]</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>[20]</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die

Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>[21]</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Celerina, 9. Juli 2020

Christa Pelossi

---

<sup>[21]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Giorgio Pelossi  
Vietta Saluver 26  
7505 Celerina

Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
[recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch)

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»**

### **Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>[1]</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>[2]</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>[3]</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>[4]</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>[5]</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>[6]</sup>

---

[1] <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

[2] <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

[3] <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

[4] <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

[5] <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

[6] <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1<sup>[7]</sup> ist:

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

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

c. besonders gefährdete Personen zu schützen;

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

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>[8]</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>[9]</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>[10]</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

## **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder

---

<sup>[7]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>[8]</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>[9]</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

<sup>[10]</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>[11]</sup>

#### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>[12]</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

#### **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>[13]</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist.

---

<sup>[11]</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

<sup>[12]</sup> <https://jcbblemai.github.io>

<sup>[13]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>



Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>[14]</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>[15]</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>[16]</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat

---

<sup>[14]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

<sup>[15]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>[16]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

### **8. Ein Impfbobligatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>[17]</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>[18]</sup> angezeigt.

### **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

### **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

---

<sup>[17]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

<sup>[18]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>



Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

### **Fazit**

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>[19]</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>[20]</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt. Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal»

---

<sup>[19]</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>[20]</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die

Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>[21]</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Celerina, 9. Juli 2020

Giorgio Pelossi

---

<sup>[21]</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

(Adresse)

Einschreiben Bundeskanzlei Rechtsdienst  
3003 Bern [recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch)

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185> <sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

---

---

---

---

---

Stellungnahme Entwurf Covid-19-Gesetz 1

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.  
Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine

ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

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

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

c. besonders gefährdete Personen zu schützen;

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

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

<sup>6</sup> [https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.](https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html)

3742835.html

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>8</sup> <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/>

covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\_Datengrundlage\_Grafiken\_COVID-19- Bericht.xlsx

<sup>9</sup> [https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-](https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html)

hospitalisierungen.html

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html> <sup>11</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

<sup>12</sup> <https://jcblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

### **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170> <sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

<sup>15</sup> Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes sind es die Kantone und nicht der Bund, die

«Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer

besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann. Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>15</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

---

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22> <sup>16</sup>  
<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6> <sup>17</sup>  
<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

---

Stellungnahme Entwurf Covid-19-Gesetz 5

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für

<sup>18</sup>  
den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2 angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**



Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Stellungnahme Entwurf Covid-19-Gesetz 6

---

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist



deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

<sup>19</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>20</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Stellungnahme Entwurf Covid-19-Gesetz 7

---

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe

<sup>21</sup>

Präambel ). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

(Name und Unterschrift)

Tessa Richter <tessa.i.richter@bluewin.ch>

---

<sup>21</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Stellungnahme Entwurf Covid-19-Gesetz 8

---

Christoph Ziegler, Sandmattstrasse 12, CH-4500 Solothurn, 032/623 59 43

Einschreiben  
Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>227</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>228</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>229</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>230</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>231</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

---

<sup>227</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>228</sup> <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>229</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>230</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>231</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>232</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1<sup>233</sup> ist:

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

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

c. besonders gefährdete Personen zu schützen;

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

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>234</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>235</sup>). Seit dem 1. Mai

---

<sup>232</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>233</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>234</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>235</sup>

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>236</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>237</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>238</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war

---

<sup>236</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>237</sup> <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

<sup>238</sup> <https://jcbblemai.github.io>

wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>239</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>240</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu

---

<sup>239</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>240</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>241</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>242</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

---

<sup>241</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>242</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>243</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>244</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils

---

<sup>243</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

<sup>244</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>245</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>246</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt. Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal»

---

<sup>245</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>246</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>



führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>247</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Solothurn, 9.7.2020

(Name und Unterschrift)

Christoph Ziegler

---

<sup>247</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

## **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1<sup>7</sup> ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>[11](#)</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>[12](#)</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz

dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des

Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

#### **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

#### **Fazit**

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>[19](#)</sup>



Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse

Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>11</sup> <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

12 <https://jcbblemai.github.io>

13 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

14 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

15 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

16 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

17 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

18 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

20 <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

21 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

--

Mit freundlichen Grüssen

Martin Zahnd  
Am Wasser 83  
8049 Zürich

<https://www.natur-fotograf.ch>

-----  
Gesendet über meinen Festnetzanschluss,  
strahlungsfrei und gesundheitsverträglich.  
-----

Sehr geehrte Damen und Herren, leider habe ich nicht gefunden, wo man diesem  
Gesetzentwurf widersprechen kann. Sie machen es einem nicht leicht!  
Ich bin Auslandsschweizer.  
Mit freundlichen Grüßen  
h.hufnagl@drypur.de

Sehr geehrte Damen und Herren,

Mit Ihrem Schreiben vom 19.6.2020 wurde ich in Kenntnis gesetzt über die obengenannte, von Ihnen unterbreitete Gesetzesvorlage. Grundsätzlich befürworte ich den Schutz der Bevölkerung vor gesundheitlichen Bedrohungen.

Schutzmaßnahmen müssen verhältnismäßig sein. Im Vergleich zum Alkohol- und Tabakkonsum und zu den Grippen von 2015 und 2018 ist die "Covid-19"-Infektion relativ harmlos bzw. gleichzustellen. Deshalb sind besondere Massnahmen wie auch die erwähnte Gesetzesvorlage unverhältnismäßig und unnötig.

Die Vorlage ist abzulehnen.

#### Begründung

Die Vorlage bezieht sich auf die sogenannte Epidemie. Retrospektiv ist diese viel weniger gravierend als angekündigt. Sie verläuft geradezu relativ harmlos. Die Erwägung eines Gesetzes mit grossen Einschränkungen der Bevölkerungsrechte muss tatsächliche Fakten und nicht Hypothesen berücksichtigen. In der gegenwärtigen sanitären Lage ist das Erlassen dieses Gesetzes ungerechtfertigt.

Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit bezieht sich auch auf die therapeutischen Produkte. Die Erleichterung der Zulassungsverfahren erhöht das Risiko unausgereifter Produkte, die schädlich sind, weil das Schaden-Nutzen-Verhältnis nicht genügend erwiesen ist. Angesichts der gegenwärtig relativ geringen Infektionsgefahr ist es unnötig, risiko- und nebenwirkungsreiche Produkte zu vermarkten. In keinem Fall darf das Risiko von Pharmazeutika bzw. von Impfungen jenes der Erkrankung übersteigen. In der Gesetzesvorlage sind deshalb Absätze 2.3. g - j zu streichen.

Alle Belange der Gesundheit gehören zu den grundlegendsten Persönlichkeitsrechten (Art. 10 Bundesverfassung BV), sie unterliegen der Schweigepflicht und dem Datenschutz. Es kann deshalb nicht vom Bundesrat oder einer Behörde ein Behandlungszwang ausgeübt werden. Dieser wäre selbst unter dem Vorbehalt einer allgemeinen Bedrohung nicht verfassungsrechtlich. Das betrifft auch ein Impfblogatorium. Abgesehen davon gibt es gegenwärtig keine entsprechende Bedrohung. Die Artikel 2.3. c, d, e, und 2.4. b wären deshalb missbräuchlich, verfassungswidrig und müssen gestrichen werden.

Die BV garantiert Wirtschaftsfreiheit (Art. 27). Aus Gründen der Verletzung dieses Grundrechtes ist auch Art. 2.4. a des Covid-19- Gesetzes unvereinbar mit den Prinzipien der Demokratie und würde ihre Aushöhlung bedeuten, mit dem Risiko gravierender wirtschaftlicher Folgen für die Bevölkerung.

Auch Art. 8 der Vorlage ist unvereinbar mit der Unabhängigkeit der Medien und mit der Pressefreiheit. Art. 17 der BV untersagt ausserdem Zensur. Das Risiko zensuriert Beiträge ist erheblich in Anbetracht des Art.8 (Covid-19-Gesetz) und die Pressefreiheit wäre nicht garantiert. Die Presse würde zum Spielball von Manipulationen und wäre unvereinbar mit einer Demokratie. Deshalb ist auch dieser Artikel nicht annehmbar.

#### Zusammenfassung

Das Covid-19-Gesetz missachtet in mehrerer Hinsicht verfassungsrechtlich garantierte Grundrechte der Schweizer Bürgerinnen und Bürger. Das Notrecht führte ausserdem bisher zur Verletzung von BV Art.23 (Versammlungsfreiheit) und Art.24 (Vereinigungsfreiheit). Durch das Covid-19-gesetz bestünde ein erhebliches Risiko, auch BV Art. 9 zu missachten ("Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden"), weil die Einschätzung von Nutzen und Schaden im Gesundheitswesen nicht von Politikern gewährleistet werden kann. Sie riskieren in Abhängigkeit der ausgewählten Berater, die sanitäre Lage zu

missdeuten und in Bezug auf die Bedürfnisse der individuellen Bürger unverhältnismässig, transgressiv oder manipulativ zu entscheiden.

Von den Unterzeichnenden werden Sie deshalb ersucht, eine Verlängerung der Macht des Bundesrates zur Anwendung des Notrechts, was mit dem Covid-19 -Gesetz beabsichtigt wird, zu unterlassen, die Bundesverfassung rechtmässig zu retablieren und die Covid-19-Gesetzesvorlage vollständig abzulehnen.

Mit freundlichen Grüßen,

Biljana Milakovic  
<biljana.milakovic@fgznet.ch>

Urs Schild  
Schwandenstrasse 22  
3656 Tschingel

Per E-Mail: [recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch)

Bundeskanzlei  
Sektion Recht  
Herr Stephan Brunner  
3003 Bern

EINSCHREIBEN

Sigriswil, 8.7.2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 19. Juni wurden die interessierten Kreise dazu eingeladen, sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf des Covid-19-Gesetzes (Vorlage) zu äussern. Es soll als Grundlage dienen, „dass der Bundesrat die bereits in verfassungsunmittelbaren Verordnungen beschlossenen Massnahmen fortführen kann, die für die Bewältigung der Covid-19-Epidemie weiterhin nötig sind.“

Ich bedanke mich beim Bundesrat und allen Beteiligten für die in bester Absicht gewählten und frühzeitig eingeführten Notrechtsmassnahmen und gehe gerne davon aus, dass nur zum wirklichen Schutze und zur Förderung allen Lebens die weiteren verhältnismässigen Schritte unternommen werden.

Dabei möchte ich Sie unterstützen, indem ich folgendermassen Stellung nehme:

- Die diesjährige Grippe hat keinen heftigeren Verlauf gezeigt als die früheren Grippewellen, welche ohne verordnete Einschränkungen und Kollateralschäden durchlebt worden sind. Eine Weiterführung der Massnahmen ist nicht angezeigt.
- Es sollten endlich verantwortungsvolle Ärzte und Pandemologen zu Rate gezogen werden, welche diese eben dargelegte Tatsache – einige bereits im März 2020 – durchschaut und kundgetan haben.

- Anstatt eine Notverordnung aufrechtzuerhalten, mögen Sie die Bevölkerung umfassend auf die Möglichkeiten hinweisen, wie Immunsystem und Lebensfreude gestärkt werden, um ein gesundes Leben zu führen und grundsätzlich stabil zu bleiben (Vitamine, viel Bewegung in der freien Natur usw.). Es macht Sinn, darauf zu vertrauen, dass die Menschen zu Selbstverantwortung und in Erkrankungsfällen zu gegenseitiger Rücksichtnahme fähig sind.
- Ich gehe davon aus, dass Bundesrat und Parlament sehr gut wissen, wie aggressiv schädigend die während der vergangenen Monate kaum bemerkt von 3G auf 5G ausgebaut oder zumindest weitgehend bereitgestellte Neue Technologie auf die Zellstruktur sämtlicher lebenden Organismen und auf die Mikroorganismen im Humus wirken. Durch die neuerdings eingesetzten Frequenzen (Mikrowellen!) ist die Gesundheit von uns allen vielfältig höchst gefährdet, unter anderem, weil der Wasserhaushalt unserer Körper gestört wird und weil fremde, unnatürliche Viren leicht in unsere Zellen eindringen können. Wir haben nur ohne diese Technologie und ohne die vorgesehenen, unsere Gene manipulierenden Impfungen die Chance, einigermaßen gesund weiterzuleben!
- Anstatt unsere Bevölkerung unter einschneidende Massnahmen zu stellen, ist es sinnvoll, die Absichten der WHO und deren Sponsoren unter die Lupe zu nehmen, sie auf ihre Kompetenzfähigkeit und auf ihre Ethik hin zu prüfen und insbesondere die Beziehung zwischen der Schweiz und der «Bill und Melinda Gates-Stiftung» völlig neu zu gestalten, nämlich sie auf eine lautere rechtliche Basis zu stellen.

Jeder lebende Organismus wird von Milliarden von sogenannten Viren unterstützt. Natürliche Viren sind selten gesundheitsschädigend.

Wer sich verantwortungsvoll als Vertreter eines Volkes in dessen Dienst stellt, setzt sich für die wahrhaftig gesunden Lebensbedingungen allen Lebens ein und unterlässt alles, was irgendwie schädigend wirken könnte.

Ich möchte den Vertretern unseres Volkes wieder vertrauen können. Deshalb bitte ich Sie, sich zum höchsten Wohl aller Bürgerinnen und Bürger und aller Lebewesen in unserem Land mutig, klar und verantwortungsvoll einzusetzen.

Mit freundlichen Grüßen





## Stellungnahme Vernehmlassung zu Covid-19-Gesetz

Von: \_\_\_\_ Merz, Maria Regula,  
Schweizerbürgerin \_\_\_\_\_ [Name/Organisation]  
\_\_\_\_\_ [Zusatz]

Dorfstr. 154 \_\_\_\_  
4623 Neuendorf \_\_\_\_\_ [Adresse]  
\_\_\_\_\_ [PLZ/Ort]

[[SEP]]

### EINSCHREIBEN

An die [[SEP]]  
Schweizerische Bundeskanzlei [[SEP]] Bundeshaus West [[SEP]]  
3003 Bern

### Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr  
Stöckli Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19- Gesetz  
eröffnet. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend kommen wir zum  
Schluss,

1. (1) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;
2. (2) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
3. (3) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

### Ich empfehle daher der Bundesversammlung

**(I) auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;**

**(II) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage: [[SEP]]  
das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;**

(III) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes:

**eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne von wirklicher Sorge um das Wohl der Bürgerinnen, was da wäre:**

**gesundes Wasser, gesunde Böden, gesunde Pflanzen und Tiere, Nahrungsmittel mit Inhalt und ohne Gift.**

Hochachtungsvoll  
M.Regual Merz

Ingrid Everwijn  
Lehmenweg 30  
4143 Dornach

Einschreiben  
Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>248</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>249</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>250</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>251</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>252</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

---

<sup>248</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>249</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>250</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>251</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>252</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>253</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1<sup>254</sup> ist:

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

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

c. besonders gefährdete Personen zu schützen;

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

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>255</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>256</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle,

---

<sup>253</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>254</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>255</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>256</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>257</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>258</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>259</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz

---

<sup>257</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>258</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

<sup>259</sup> <https://jcbblemai.github.io>

dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>260</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>261</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie

---

<sup>260</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>261</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>262</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>263</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>264</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen

---

<sup>262</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>263</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

<sup>264</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>265</sup> angezeigt.

### **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

### **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

---

<sup>265</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>



## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>266</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>267</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt. Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

---

<sup>266</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>267</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>268</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Dornach, den 9. Juli 2020

Ingrid Everwin

---

<sup>268</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

## Stellungnahme Vernehmlassung zu Covid-19-Gesetz

Von: \_\_\_\_\_  
Feucht Martin \_\_\_\_\_  
Schwarzenberg 339 \_\_\_\_\_  
5728 Gontenschwil \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

An die  
Schweizerische Bundeskanzlei  
Bundeshaus West  
3003 Bern

### Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret  
Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli  
Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetz eröffnet. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend kommen wir zum Schluss,

- (1) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;
- (2) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (3) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

### Wir empfehlen daher der Bundesversammlung

- (I) auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;
- (II) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage:  
das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;
- (III) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes:  
eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.

## **Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:**

### **1.) Zu Schlussfolgerung 1**

#### **Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV**

Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV. Eine Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV würde voraussetzen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen (Tschannen in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3. Auflage 2014). Im Zusammenhang mit COVID-19 bedeutet dies: Der Bundesrat hätte *nachzuweisen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich erklärt*.

Diesen Nachweis hat der Bundesrat nicht erbracht. Er hat nicht einmal den Versuch unternommen, ihn zu erbringen. Er ist in dieser Hinsicht in keiner Art und Weise tätig geworden.

Damit missachtet er die Beweispflicht, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebotenen Beweispflichten während der Corona-Krise noch niemals, also seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnahmen nicht nachgekommen ist. Die verfassungswidrigen Grundrechtsbeschneidungen (Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Familienfreiheit, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit u.a.m.) dauern nun schon mehrere Monate an, ohne dass die Exekutive auch nur Anstalten macht, ihren Beweislasten nachzukommen. Stattdessen hat sie ausländische Lagebeurteilungen kopf- und kritiklos übernommen und ausländische Massnahmen ungeprüft in der Schweiz ebenfalls erlassen und umgesetzt. Damit hat sie schweizerische Souveränität mit Füßen getreten, anstatt dem Auftrag nachzukommen, für den sie gewählt ist: eine eigene, kritische Lagebeurteilung zu erstellen, die verschiedene Seiten der alles andere als einheitlichen wissenschaftlichen Expertise zu Wort kommen lässt (Dr. med. Claus Köhnlein, Prof. Dr. Hendrick Streeck; Prof. Dr. Sucharit Bhakdi, Prof. Dr. Klaus Püschel; Dr. Wolfgang Wodarg, Prof. Dr. John Ioannidis; Prof. Dr. Knut Wittkowski; Prof. Dr. Doron Lancet und viele andere mehr). Auf diese Weise kam es zum Erlass unverhältnismässiger, weil nicht erforderlicher Massnahmen. Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der Bundesverfassung. Es muss demnach vom Parlament unbedingt korrigiert werden, um weitere Verletzungen wesentlicher verfassungsmässiger Grundsätze (Verhältnismässigkeit etc.) wenigstens für die Zukunft auszuschliessen.

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird

aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBIWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]). Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.

**Die stete Berufung auf die Testergebnisse seitens Bundesrat ist deshalb im Fall von COVID-19 irreführend und zur Rechtfertigung besonderer Kompetenzen nicht geeignet.**

Um unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich erkrankte Personen wirksam zu behandeln und um die Verbreitung des grippeähnlichen Phänomens COVID-19 zu hemmen, ist es in keiner Weise erforderlich, dass der Bundesrat besondere Kompetenzen auf der Basis von Art. 7 oder 6 Epidemien-gesetz (Ausserordentliche oder Besondere Lage) beansprucht. Die täglich aufs Neue vom BAG bestätigten tiefen Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen sowie die Erkenntnis, dass COVID-19 für sich allein die öffentliche Gesundheit nicht erheblich bedroht, hätten längst zu einer Beendigung auch der Besonderen Lage (Art. 6 EpG) führen müssen.

Obwohl es evident ist, dass von COVID-19 **keine erhebliche Gefahr** mehr ausgeht für **die öffentliche Gesundheit und für die Spitalinfrastruktur**, hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt triftige und wissenschaftlich überprüfbare Gründe vorgebracht, um die Aufrechterhaltung seiner weitreichenden Kompetenzen im Zusammenhang mit COVID-19 zu rechtfertigen.

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit dieses Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, *welche nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden, wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde. Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.*

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemien-gesetzes (und allenfalls von Art. 185 Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden.

Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

## **2.) Zu Schlussfolgerung 2:**

**Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung)**

Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *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 die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.“(Erläuterungen S. 7)*

Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemiengesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“<sup>1</sup>. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter dahinraffte, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest. (Vgl. Roger Köppel, Telegram, [https://t.me/uncut\\_news/12181](https://t.me/uncut_news/12181) )

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemiengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippesaison überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekannten Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des *European Centre for Disease Prevention and Control* aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.

---

1 Im Sinne der Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010, S. 363.

- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial – in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen einzuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemiengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemiengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute. Obduktionen wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

**Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19 bezweckt, keine Notwendigkeit.** Mit dem geltenden Epidemiengesetz steht dem Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

### **3.) Zu Schlussfolgerung 3**

#### **Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesondere das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen**

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst werden.

**Zu streichende Teile:** Folgende Artikel und Absätze schätzen wir aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- **Art. 2 Abs. 3 lit. g** betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:  
Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. h** betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:

Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.

Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.

Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.

Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.

- **Art. 2 Abs. 3 lit. i** betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:

Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein **Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit** zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. j** betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.



- **Art. 2 Abs. 6** betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

- **Art. 8** betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhdi, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von **Art. 258 StGB** (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. **Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art.8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.**

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem **Qualitätsmonitoring** gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- **Art. 11** betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blossе Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

**Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung:**

**Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem, für unsere Wirtschaft und allenfalls auch für die betroffenen Menschen unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum bitten wir darum, die Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs ersatzlos zu streichen.**

Eingereicht von: Feucht Martin

---

Ort:                    \_Gontenschwi\_\_\_\_\_

Datum:                \_09.07. 2020\_\_\_\_\_

Einschreiben  
Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

---

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup> Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund. Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22

---

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

---

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>11</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

<sup>12</sup> <https://jcbblemai.github.io>

Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der

---

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

---

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

---

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>



keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

---

<sup>19</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>20</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Thun, 09.07.2020

Carmen Maurer

---

<sup>21</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Priska Guanter  
Dorfgasse 6  
2514 Ligerz

Ligerz, 9. Juli 2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum **Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19** Epidemie erlangt. Als verantwortungsvolle(r) Bürger(in) unseres Landes habe ich den Gesetzesentwurf studiert und begrüsse grundsätzlich die Massnahmen zur fortführenden Eindämmung der Covid-19 Epidemie, soweit diese verhältnismässig sind.

Einzig zu **Art. 2** des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, "**Impfungen für obligatorisch zu erklären**", möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfbobligatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (*jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit*) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme  
Mit freundlichen Grüssen

  
Priska Guanter

Bundesamt für Justiz BJ  
Bundesrain 20  
3003 Bern

Per E-Mail an Bundeskanzlei: [recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch)

Thun, 07.07.2020

## Stellungnahme zur Vernehmlassung zum Covid-19 Gesetz

Sehr geehrter Bundesrat

Für die Möglichkeit, uns an der Vernehmlassung zum Covid-19 Gesetz zu beteiligen, danken wir Ihnen.

Wir möchten uns vorab für Ihr unkonventionelles, schnelles und auf das Wohl der Bevölkerung gerichtetes Management in der Anfangsphase der Covid-19 Krise bedanken. In Anbetracht der damaligen Prognosen und Unsicherheit war dies eine Meisterleistung.

Der Verein vorwärtsbeo setzt sich für einen zivilgesellschaftlichen Wandel hin zu einer zukunftsfähigen Gesellschaft ein. Wir streben nach einem gewaltfreien und kooperativen Zusammenleben.

„Unsere Erde soll enkeltauglich werden – und unsere Enkel erdentauglich.“ Das ist unsere Vision, welche unsere Arbeit und die Bereiche Umwelt, Frieden, Energie, Persönliche Entwicklung und Geld-Wirtschaft beeinflussen.

### **Ziel des Covid-19 Gesetzes**

Im Februar und März wurden durch Modelle und Berechnungen Prognosen von Horrorszenarien in der Bevölkerung verbreitet. „Es wird 100'000 Tote geben“, „Jeder wird im Umfeld Menschen, haben die an der Krankheit sterben“.

Das kommunizierte Hauptziel der Massnahmen war, zu verhindern, dass unser Gesundheitssystem zusammenbricht und Menschen sterben, weil sie nicht behandelt werden können.

Die Prognosen waren zum Glück falsch, daher traf auch Mitarbeiter von Spitälern die Kurzarbeit.

Das kommunizierte Hauptziel wurde folglich erreicht. Heute jedoch wird nicht mehr davon gesprochen. Eine Verlängerung des Notrechts ist daher nicht nötig.

Spätestens seit Mai, als ein einflussreicher Geschäftsmann, in wirtschaftlichen und politischen Covid-19 relevanten Bereichen, die Notwendigkeit einer Impfung aussprach, wurde das Narrativ geändert. „Die Krise sei erst beendet, wenn der Virus besiegt ist“. Dieses Ziel kann nicht erreicht werden.

Unsere Bundesverfassung soll weiterhin als Basisdokument für Kooperation (hin zu einem gemeinsamen Ziel) und für unseren gesellschaftlichen Entwicklungsweg dienen.

### **Basis für das Covid-19 Gesetz**

Keine Zahl nach heutiger Erkenntnis, die in einen Vergleich zu anderen „Grippewellen“ gestellt wird, begründet eine Verlängerung der Massnahmen, erst recht nicht die Einführung des Covid-19 Gesetzes und eine obligatorische Impfung.

## **Schutz der Bevölkerung**

Die Worte hörten wir oft und wir möchten sie auch glauben. Wir bitten Sie, lieber Bundesrat, dieses Versprechen auch weiterhin ernst zu nehmen, ganz besonders, wenn es um eine in Fachkreisen sehr umstrittene und sehr risikoreiche Impfung geht (RNA – Viren).

Die Interessen und die Entscheidungsmacht sind momentan beängstigend gebündelt:

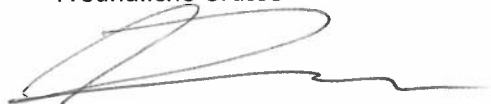
- Unternehmen, Pharmakonzerne und private Akteure lenken wesentlich die WHO
- Die WHO definiert Begriffe und Richtlinien
- Richtlinien bestimmen, welche Inhalte und Meinungen auf YouTube gelöscht werden
- Dieselben Unternehmen, Pharmakonzerne und Akteure geben Forschungen an Universitäten in Auftrag, bezahlen Spenden oder Beiträge an Medien und staatliche Instanzen (z.B. an Swissmedic)
- Spezifisch für die Impfstoffentwicklung werden Steuergelder direkt(!) teils an dieselben privaten Unternehmen verteilt, gleichzeitig werden auf gesetzlicher Ebene Schnellverfahren für die Zulassung der Impfstoffe erlassen
- Die Haftung für allfällige durch den Impfstoff verursachte gesundheitliche Schäden und deren Folgekosten trägt der Staat, bzw. der Steuerzahler selbst

In einer solch faschistoiden Konstellation, in einer Geld- und Wirtschaftsordnung, die zum Wachstum zwingt, den oben genannten Akteuren, welche nur an kranken Menschen Umsatz machen können, unsere Gesundheit anzuvertrauen, ist naiv. Dies gesetzlich zu verordnen, wird in Zukunft als Verbrechen gegen die Menschlichkeit bezeichnet werden.

**Aus diesen Gründen beantworten wir die Vernehmlassung wie folgt:**

- 1. Wir lehnen ab, dass gemäss Erläuterung von Art. 2 Impfungen als obligatorisch erklärt werden können.**
- 2. Wir fordern eine Begründung der Notwendigkeit des Gesetzes. Das kann durch definierte Messkriterien (Ziel) geschehen, welche im Dialog mit verschiedenen Interessengruppen und auch mit kritischen unabhängigen Fachpersonen entwickelt werden.**
- 3. Wir fordern eine Verlängerung der Vernehmlassungsfrist aufgrund der Brisanz des Gesetzes.**

Freundliche Grüsse



Niccolò Zaccaron  
Co/Leitung  
Gründungsmitglied



Sarah Hüsey  
Verantwortliche Kommunikation

**Resolution**  
anlässlich der Versammlung  
**«Schadenersatz?»**  
**Für rechtswidrige Covid-19 Massnahmen des Bundes»**  
in Illnau/Effretikon ZH vom 4. Juli 2020

**Hochgeachtete Damen und Herren Bundesrätinnen und Bundesräte**

Die Schweiz ist ein Rechtsstaat. Sie als Mitglieder des Bundesrates haben darüber zu wachen und sich vorbildlich an unsere Gesetze zu halten.

Die Bundesverfassung schützt das Recht auf persönliche Freiheit, insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit. Dieses Recht wird durch die rechtswidrigen Covid-19 Massnahmen des Bundes verletzt. Insbesondere weil:

... für die Definition «Pandemie» nur ausschlaggebend ist, dass sich ein Virus schnell verbreitet, unabhängig von seiner Gefährlichkeit!

... die im Eilverfahren entwickelten Tests zur Erkennung einer Covid-19 Infektion nicht ausreichend validiert sind. Die Tests eine falsch-positiv Rate von bis zu 80% aufweisen und viele Quellen deshalb grosse Bedenken haben, inwiefern die Labortests tatsächlich zuverlässig sind. Die Kausalität zwischen einem positiven Testergebnis und einem vorliegenden Krankheitsbild ist also nicht belegt. Weil deshalb korrekterweise nicht von Covid-19 Krankheiten gesprochen werden darf, sondern von Krankheitsfällen, bei denen der angewendete Test auf Covid-19 positiv ausgefallen ist!

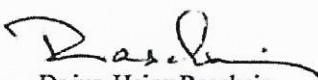
... das Epidemiegeschehen fast vollständig abgeebbt ist!

Die Teilnehmer der Versammlung «Schadenersatz? Für rechtswidrige Covid-19 Massnahmen des Bundes» in Illnau/Effretikon ZH vom 4. Juli 2020 fordern Sie, hochgeachtete Damen und Herren Bundesrätinnen und Bundesräte, angesichts des völlig abgeebbtten Epidemiegeschehens dazu auf, die 'besondere Lage' im Sinne des Epidemiegesetzes mit sofortiger Wirkung als beendet zu erklären und gleichzeitig sämtliche Notrechtsmassnahmen aufzuheben.

Illnau/Effretikon, 4. Juli 2020

Für den Verein Bürger für Bürger

  
Dr. iur. Markus Erb  
Präsident

  
Dr. iur. Heinz Raschein  
Erstunterzeichner

  
.....  
Mitunterzeichner



Claudia Morell Batt  
Hans Peter Batt-Morell  
Leimernweg 11  
3700 Spiez

Bundesamt für Justiz BJ  
Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung II  
Bundesrain 20  
3003 Bern

Spiez, 8. Juli 2020

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

Sehr geehrte Regierung, sehr geehrter Bundesrat, sehr geehrtes Parlament,  
Sehr geehrte Volksvertreter

Wir sind in ernstester Sorge wegen des **Impfobligatoriums**, welches durch das neue Gesetz ermöglicht werden soll (gem. Ihrem «Erläuternden Bericht», Seite 10 auf <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>).

Wir bitten Sie: **Verhindern Sie, dass ein mögliches Impfobligatorium im neuen Gesetz steht.** Gemäss vielen Berichten wird die geplante RNA-Impfung genverändernd und schlecht getestet sein; insbesondere die Testung von Langzeitwirkungen dieser neuen Art von Impfung fallen komplett aus. Ein Experiment an der ganzen Schweizer Bevölkerung?

Eine Impfung ist ein Eingriff in die körperliche (und bei Impfgegnerschaft auch in die geistige und seelische) Unversehrtheit des Menschen. Stehen Sie dafür ein, dass jeder Mensch für sich selber entscheiden darf, ob er sich impfen lassen will oder nicht. Falls Sie diese Entscheidung dem einzelnen Bürger durch einen Zwang abnehmen, und in der Folge weitreichende Impfschäden auftreten, ist das eine Katastrophe undenkbarer Ausmasses.

**HAUPTARGUMENTATION «PLACEBO» und SPALTUNG DER GESELLSCHAFT:**

Es ist wissenschaftlich erwiesen, dass der Patient durch seine Einstellung gegenüber einem Medikament den grössten Heilerfolg bewirken kann («Placebo-Effekt»). Eine geistige Einstellung aber kann niemals erzwungen werden. Mit einem Impfobligatorium auch für Impfgegner bewirken Sie einen PLACEBO – U M K E H R – E F F E K T:

**Die Impfung wird bei vielen Impfgegnern, die nicht an die heilende Kraft einer Impfung glauben, sondern im Gegenteil von deren Schädlichkeit zutiefst überzeugt sind, zu schweren Erkrankungen führen.**

Ein schwerer innerschweizerischer Konflikt ist vorprogrammiert, wenn Impfgegner zum Impfen gezwungen werden – wenn Sie, geehrte Parlamentarierinnen und Parlamentarier, diesem Gesetz zustimmen. Können Sie das verantworten?

Mit freundlichen Grüssen

C. Morell & H. P. Batt-Morell



Röthlisberger -  
Via Cumurel 2 a  
6877 Coldrerio

Nadine Muster  
Musterweg 12  
8000 Zürich

Per E-Mail an  
recht@bk.admin.ch

Röthlisberger -  
Via Cumurel 2 a  
6877 Coldrerio

Zürich, 30. Juni 2020  
Coldrerio 7.7.2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum *Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie* erlangt. Als verantwortungsvolle(r) Bürger(in) unseres Landes habe ich den Gesetzesentwurf studiert und begrüsse grundsätzlich die Massnahmen zur fortführenden Eindämmung der Covid-19-Epidemie, soweit diese verhältnismässig sind.

Einzig zu Art. 2 des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, "Impfungen für obligatorisch zu erklären", möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfbobligatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (*jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit*) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme  
Mit freundlichen Grüssen

Röthlisberger -  
Via Cumurel 2 a  
Nadine Muster  
6877 Coldrerio

Röthlisberger -  
Via Cumurel 2 a  
6877 Coldrerio



Barbara Crivelli  
Brahmsstrasse 77  
8003 Zürich

Per E-Mail an  
recht@bk.admin.ch

Zürich, 07.07.2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum **Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19** Epidemie erlangt. Als verantwortungsvolle(r) Bürger(in) unseres Landes begrüsse ich die Massnahmen zur Eindämmung der Covid-19 Epidemie grundsätzlich nur, soweit diese verhältnismässig sind.

Zum **Art. 2** des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, **"Impfungen für obligatorisch zu erklären"**, möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfbatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (*jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit*) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme  
Mit freundlichen Grüssen



Barbara Crivelli

Einschreiben  
Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

---

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

---

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

---

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>11</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

<sup>12</sup> <https://jcbplemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

---

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

---

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

---

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

## **Fazit**

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

---

<sup>19</sup>. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>20</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>



das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

8.7.2020

Alice Das Neves



---

<sup>21</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>



Einschreiben  
Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Stellungnahme zur Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlage der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

---

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>



Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der Spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1<sup>7</sup> ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>



Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

---

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>11</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

<sup>12</sup> <https://jcbblemai.github.io>



Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

---

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>



Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

---

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>



werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

---

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>



## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

---

<sup>19</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

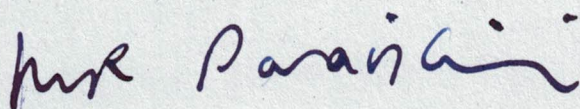
<sup>20</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>



Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Rifferswil, 8. Juli 2020



Marc-René Paravicini



Einschreiben  
Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Stellungnahme zur Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlage der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

---

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>



Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der Spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1<sup>7</sup> ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

---

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>



Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

---

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>11</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

<sup>12</sup> <https://jcblemail.github.io>



Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

---

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>



Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

---

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>



werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

---

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>



## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

---

<sup>19</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

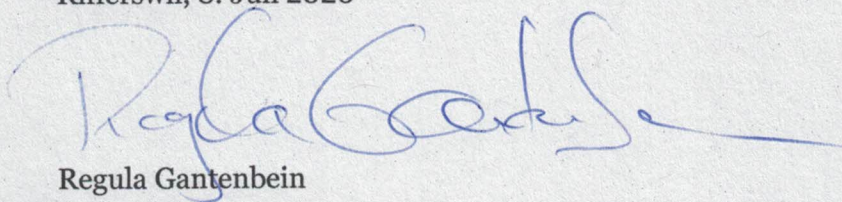
<sup>20</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>



Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Rifferswil, 8. Juli 2020



Regula Gantenbein



## Stellungnahme Vernehmlassung zu Covid-19-Gesetz

Von: Familie D+K. Pipe [Name/Organisation]  
[Zusatz]  
Stationsweg 46 [Adresse]  
3646 Eningen [PLZ/Ort]

### EINSCHREIBEN

An die  
Schweizerische Bundeskanzlei  
Bundeshaus West  
3003 Bern

### Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret  
Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli  
Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetz eröffnet. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend kommen wir zum Schluss,

- (1) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;
- (2) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (3) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

### Wir empfehlen daher der Bundesversammlung

- (I) auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;
- (II) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage:  
das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;
- (III) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes:  
eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.



## Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

### 1.) Zu Schlussfolgerung 1

#### Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV

Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV. Eine Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV würde voraussetzen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen (Tschannen in St. Galler Kommentar, zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3. Auflage 2014). Im Zusammenhang mit COVID-19 bedeutet dies: *Der Bundesrat hätte nachzuweisen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich erklärt.*

Diesen Nachweis hat der Bundesrat nicht erbracht. Er hat nicht einmal den Versuch unternommen, ihn zu erbringen. Er ist in dieser Hinsicht in keiner Art und Weise tätig geworden.

Damit missachtet er die Beweispflicht, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebotenen Beweispflichten während der Corona-Krise noch niemals, also seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnahmen nicht nachgekommen ist. Die verfassungswidrigen Grundrechtsbeschneidungen (Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Familienfreiheit, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit u.a.m) dauern nun schon mehrere Monate an, ohne dass die Exekutive auch nur Anstalten macht, ihren Beweislasten nachzukommen. Stattdessen hat sie ausländische Lagebeurteilungen kopf- und kritiklos übernommen und ausländische Massnahmen ungeprüft in der Schweiz ebenfalls erlassen und umgesetzt. Damit hat sie schweizerische Souveränität mit Füßen getreten, anstatt dem Auftrag nachzukommen, für den sie gewählt ist: eine eigene, kritische Lagebeurteilung zu erstellen, die verschiedene Seiten der alles andere als einheitlichen wissenschaftlichen Expertise zu Wort kommen lässt (Dr. med. Claus Köhnlein, Prof. Dr. Hendrick Streeck; Prof. Dr. Sucharit Bhakdi, Prof. Dr. Klaus Püschel; Dr. Wolfgang Wodarg, Prof. Dr. John Ioannidis; Prof. Dr. Knut Wittkowski; Prof. Dr. Doron Lancet und viele andere mehr). Auf diese Weise kam es zum Erlass unverhältnismässiger, weil nicht erforderlicher Massnahmen. Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der Bundesverfassung. Es muss demnach vom Parlament unbedingt korrigiert werden, um weitere Verletzungen wesentlicher verfassungsmässiger Grundsätze (Verhältnismässigkeit etc.) wenigstens für die Zukunft auszuschliessen.

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um



keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBlWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]). Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.

Die stete Berufung auf die Testergebnisse seitens Bundesrat ist deshalb im Fall von COVID-19 irreführend und zur Rechtfertigung besonderer Kompetenzen nicht geeignet.

Um unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich erkrankte Personen wirksam zu behandeln und um die Verbreitung des grippeähnlichen Phänomens COVID-19 zu hemmen, ist es in keiner Weise erforderlich, dass der Bundesrat besondere Kompetenzen auf der Basis von Art. 7 oder 6 Epidemiengesetz (Ausserordentliche oder Besondere Lage) beansprucht. Die täglich aufs Neue vom BAG bestätigten tiefen Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen sowie die Erkenntnis, dass COVID-19 für sich allein die öffentliche Gesundheit nicht erheblich bedroht, hätten längst zu einer Beendigung auch der Besonderen Lage (Art. 6 EpG) führen müssen.

Obwohl es evident ist, dass von COVID-19 keine erhebliche Gefahr mehr ausgeht für die öffentliche Gesundheit und für die Spitalinfrastruktur, hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt triftige und wissenschaftlich überprüfbare Gründe vorgebracht, um die Aufrechterhaltung seiner weitreichenden Kompetenzen im Zusammenhang mit COVID-19 zu rechtfertigen.

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit dieses Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, *welche nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden, wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde.* Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemiengesetzes (und allenfalls von Art. 185 Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden.

Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

## 2.) Zu Schlussfolgerung 2:

**Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung)**

Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *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 die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.“(Erläuterungen S. 7)*

Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemien-gesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“<sup>1</sup>. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter dahinraffte, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest. (Vgl. Roger Köppel, Telegram, [https://t.me/uncut\\_news/12181](https://t.me/uncut_news/12181) )

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemien-gesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippesaison überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekannten Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des *European Centre for Disease Prevention and Control* aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.
- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der

<sup>1</sup> Im Sinne der Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010. S. 363.



Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial - in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen einzuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemiengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemiengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute. Obduktionen wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19 bezweckt, keine Notwendigkeit. Mit dem geltenden Epidemiengesetz steht dem Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

### 3.) Zu Schlussfolgerung 3

**Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesondere das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen**

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst werden.

**Zu streichende Teile:** Folgende Artikel und Absätze schätzen wir aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- **Art. 2 Abs. 3 lit. g** betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:  
Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).
- **Art. 2 Abs. 3 lit. h** betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:



Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.

Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.

Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.

Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.

- **Art. 2 Abs. 3 lit. i** betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:

Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein **Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit** zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. j** betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.

- **Art. 2 Abs. 6** betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der



grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

- **Art. 8 betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:**

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhdi, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von Art. 258 StGB (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art. 8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem Qualitätsmonitoring gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- **Art. 11 betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:**

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blosser Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

|                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung: |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem und für unsere Wirtschaft unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum empfehlen wir das ersatzlose Streichen von Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs.

Eingereicht von  
der Vereinigung:

\_\_\_\_\_

Ort:

Einigen

Datum:

09.07.2020

Unterschrift(en):

D. Pipe

[zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift] [zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift]

K. Pipe

[zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift] [zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift]

\_\_\_\_\_

[zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift] [zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift]



Elvira Nachmansohn  
Oberbräggstrasse 1  
9602 Bazenheid

Bazenheid, 09. Juli 2020

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

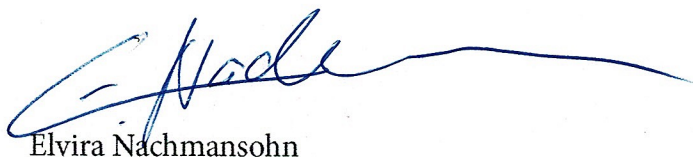
Sehr geehrte Damen und Herren

Zu Art. 2 des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, "Impfungen für obligatorisch zu erklären", möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfblogatorium ist nicht mit Artikel 10 der BV (jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! (Nebenbei: Dasselbe gilt auch für diese richtig grusligen, abartigen und unnützen Masken!) Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme  
Mit freundlichen Grüssen



Elvira Nachmansohn

## Stellungnahme Vernehmlassung zu Covid-19-Gesetz

Von:

Arlette Yildiz  
Rosenbergr. 23  
8212 Däniken

[Name/Organisation]

[Zusatz]

[Adresse]

[PLZ/Ort]

### EINSCHREIBEN

An die  
Schweizerische Bundeskanzlei  
Bundeshaus West  
3003 Bern

## Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret  
Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli  
Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetz eröffnet. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend kommen wir zum Schluss,

- (1) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;
- (2) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (3) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

### Wir empfehlen daher der Bundesversammlung

- (I) auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;
- (II) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage:  
das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;
- (III) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes:  
eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.



## Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

### 1.) Zu Schlussfolgerung 1

#### Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV

Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV. Eine Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV würde voraussetzen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen (Tschannen in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3. Auflage 2014). Im Zusammenhang mit COVID-19 bedeutet dies: *Der Bundesrat hätte nachzuweisen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich erklärt.*

Diesen Nachweis hat der Bundesrat nicht erbracht. Er hat nicht einmal den Versuch unternommen, ihn zu erbringen. Er ist in dieser Hinsicht in keiner Art und Weise tätig geworden.

Damit missachtet er die Beweispflicht, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebotenen Beweispflichten während der Corona-Krise noch niemals, also seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnahmen nicht nachgekommen ist. Die verfassungswidrigen Grundrechtsbeschneidungen (Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Familienfreiheit, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit u.a.m) dauern nun schon mehrere Monate an, ohne dass die Exekutive auch nur Anstalten macht, ihren Beweislasten nachzukommen. Stattdessen hat sie ausländische Lagebeurteilungen kopf- und kritiklos übernommen und ausländische Massnahmen ungeprüft in der Schweiz ebenfalls erlassen und umgesetzt. Damit hat sie schweizerische Souveränität mit Füßen getreten, anstatt dem Auftrag nachzukommen, für den sie gewählt ist: eine eigene, kritische Lagebeurteilung zu erstellen, die verschiedene Seiten der alles andere als einheitlichen wissenschaftlichen Expertise zu Wort kommen lässt (Dr. med. Claus Köhnlein, Prof. Dr. Hendrick Streeck; Prof. Dr. Sucharit Bhakdi, Prof. Dr. Klaus Püschel; Dr. Wolfgang Wodarg, Prof. Dr. John Ioannidis; Prof. Dr. Knut Wittkowski; Prof. Dr. Doron Lancet und viele andere mehr). Auf diese Weise kam es zum Erlass unverhältnismässiger, weil nicht erforderlicher Massnahmen. Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der Bundesverfassung. Es muss demnach vom Parlament unbedingt korrigiert werden, um weitere Verletzungen wesentlicher verfassungsmässiger Grundsätze (Verhältnismässigkeit etc.) wenigstens für die Zukunft auszuschliessen.

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um



keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBIWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]). Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.

**Die stete Berufung auf die Testergebnisse seitens Bundesrat ist deshalb im Fall von COVID-19 irreführend und zur Rechtfertigung besonderer Kompetenzen nicht geeignet.**

Um unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich erkrankte Personen wirksam zu behandeln und um die Verbreitung des grippeähnlichen Phänomens COVID-19 zu hemmen, ist es in keiner Weise erforderlich, dass der Bundesrat besondere Kompetenzen auf der Basis von Art. 7 oder 6 Epidemiengesetz (Ausserordentliche oder Besondere Lage) beansprucht. Die täglich aufs Neue vom BAG bestätigten tiefen Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen sowie die Erkenntnis, dass COVID-19 für sich allein die öffentliche Gesundheit nicht erheblich bedroht, hätten längst zu einer Beendigung auch der Besonderen Lage (Art. 6 EpG) führen müssen.

Obwohl es evident ist, dass von COVID-19 **keine erhebliche Gefahr** mehr ausgeht für **die öffentliche Gesundheit und für die Spitalinfrastruktur**, hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt triftige und wissenschaftlich überprüfbare Gründe vorgebracht, um die Aufrechterhaltung seiner weitreichenden Kompetenzen im Zusammenhang mit COVID-19 zu rechtfertigen.

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit dieses Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, *welche nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden, wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde. Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.*

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemiengesetzes (und allenfalls von Art. 185 Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden.

Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

## **2.) Zu Schlussfolgerung 2:**

**Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung)**

Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *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 die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.“(Erläuterungen S. 7)*

Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemiengesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“<sup>1</sup>. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter dahinraffte, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest. (Vgl. Roger Köppel, Telegram, [https://t.me/uncut\\_news/12181](https://t.me/uncut_news/12181) )

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemiengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippesaison überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekannten Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des *European Centre for Disease Prevention and Control* aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.
- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der

<sup>1</sup> Im Sinne der Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010, S. 363.



Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial - in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen einzuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemiengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemiengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute. Obduktionen wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

**Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19-bezweckt, keine Notwendigkeit.** Mit dem geltenden Epidemiengesetz steht dem Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

### 3.) Zu Schlussfolgerung 3

**Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesondere das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen**

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst werden.

**Zu streichende Teile:** Folgende Artikel und Absätze schätzen wir aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- **Art. 2 Abs. 3 lit. g** betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:

Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. h** betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:

Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.

Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.

Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.

Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.

- **Art. 2 Abs. 3 lit. i** betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:

Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein **Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit** zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. j** betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.

- **Art. 2 Abs. 6** betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der



grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

- **Art. 8 betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:**

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhti, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von **Art. 258 StGB** (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. **Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art. 8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.**

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem **Qualitätsmonitoring** gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- **Art. 11 betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:**

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blossе Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

|                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung:</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem und für unsere Wirtschaft unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum empfehlen wir das ersatzlose Streichen von Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs.

Eingereicht von  
der Vereinigung:

A. Fildz

Ort:

8212 Neuhausen

Datum:

9. Jul. 2020

Unterschrift(en):

Druckschrift]

[zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift] [zusätzlich hier Name/Fkt in

Druckschrift]

[zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift] [zusätzlich hier Name/Fkt in

Druckschrift]

[zusätzlich hier Name/Fkt in Druckschrift] [zusätzlich hier Name/Fkt in



Jocelyne Faden  
Gartenweg 9  
8965 Berikon

Per E-Mail an  
recht@bk.admin.ch

Zürich, 9. Juli 2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren

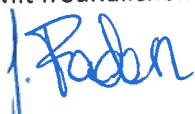
Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum **Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19** Epidemie erlangt. Als verantwortungsvolle(r) Bürger(in) unseres Landes habe ich den Gesetzesentwurf studiert und begrüsse grundsätzlich die Massnahmen zur fortführenden Eindämmung der Covid-19 Epidemie, soweit diese verhältnismässig sind.

Einzig zu **Art. 2** des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, "**Impfungen für obligatorisch zu erklären**", möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfblogatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (*jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit*) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme  
Mit freundlichen Grüssen



Jocy Faden

Michel Beyeler  
Rossweid 2  
8926 Kappel am Albis

Per E-Mail an  
recht@bk.admin.ch

Kappel am Albis, 9. Juli 2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum **Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19** Epidemie erlangt. Als verantwortungsvoller Bürger unseres Landes habe ich den Gesetzesentwurf studiert.

Vor allem zu **Art. 2** des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, "**Impfungen für obligatorisch zu erklären**", möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfbobligatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (*jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit*) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme  
Mit freundlichen Grüssen



Michel Beyeler

Sonya Stern  
Rossweid 2  
8926 Kappel am Albis

Per E-Mail an  
recht@bk.admin.ch

Kappel am Albis, 9. Juli 2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum **Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19** Epidemie erlangt. Als verantwortungsvoller Bürger unseres Landes habe ich den Gesetzesentwurf studiert.

Vor allem zu **Art. 2** des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, **"Impfungen für obligatorisch zu erklären"**, möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfblogatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (*jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit*) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme  
Mit freundlichen Grüssen



Sonya Stern



Per E-Mail an  
Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

---

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>



Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Ordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

---

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>11</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

<sup>12</sup> <https://jcblemail.github.io>



unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemien-gesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

---

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

## 7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## 8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

---

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>



gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

## **Fazit**

---

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

---

<sup>19</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>20</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>



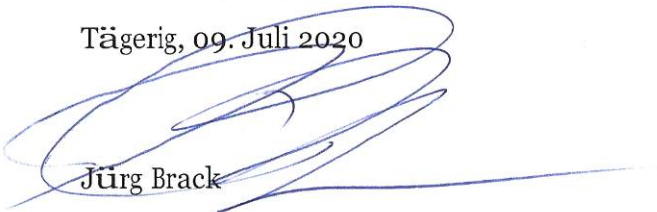
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Tägerig, 09. Juli 2020



Jürg Brack

---

<sup>21</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

## EINSCHREIBEN

An das  
Bundesamt für Justiz BJ  
Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung II  
Bundesrain 20  
3003 Bern

### Stellungnahme Vernehmlassung zu Covid-19-Gesetz

Von: Vorname, Familienname

oder Organisation Stefania Pola

Zusatz .....

Adresse Hegibachstrasse 73

PLZ 8032 Ort Zürich

Datum 08.07.2020

### **Stellungnahme zur Vernehmlassung über das neue Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz)**

Sehr geehrte Regierung, sehr geehrter Bundesrat, sehr geehrtes Parlament,  
Sehr geehrte Volksvertreter

Wir sind in ernstester Sorge wegen des **Impfobligatoriums**, welches durch das neue Gesetz ermöglicht werden soll (gem. Ihrem «Erläuternden Bericht», Seite 10 auf <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>).

Wir bitten Sie: **Verhindern Sie, dass ein mögliches Impfobligatorium im neuen Gesetz steht.** Gemäss vielen Berichten wird die geplante RNA-Impfung genverändernd und schlecht getestet sein; insbesondere die Testung von Langzeitwirkungen dieser neuen Art von Impfung fallen komplett aus. Ein Experiment an der ganzen Schweizer Bevölkerung?

Eine Impfung ist ein Eingriff in die körperliche (und bei Impfgegnerschaft auch in die geistige und seelische) Unversehrtheit des Menschen. Stehen Sie dafür ein, dass jeder Mensch für sich



selber entscheiden darf, ob er sich impfen lassen will oder nicht. Falls Sie diese Entscheidung dem einzelnen Bürger durch einen Zwang abnehmen, und in der Folge weitreichende Impfschäden auftreten, ist das eine Katastrophe undenkbarer Ausmasses.

#### HAUPTARGUMENTATION «PLACEBO» und SPALTUNG DER GESELLSCHAFT:

**Es ist wissenschaftlich erwiesen, dass der Patient durch seine Einstellung gegenüber einem Medikament den grössten Heilerfolg bewirken kann («Placebo-Effekt»). Eine geistige Einstellung aber kann niemals erzwungen werden. Mit einem Impfblogatorium auch für Impfgegner bewirken Sie einen PLACEBO – UMKEHR – EFFEKT:**

**Die Impfung wird bei vielen Impfgegnern, die nicht an die heilende Kraft einer Impfung glauben, sondern im Gegenteil von deren Schädlichkeit zutiefst überzeugt sind, zu schweren Erkrankungen führen.**

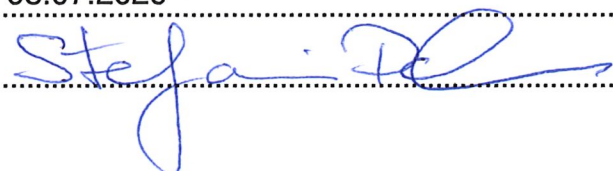
**Ein schwerer innerschweizerischer Konflikt ist vorprogrammiert, wenn Impfgegner zum Impfen gezwungen werden – wenn Sie, geehrte Parlamentarierinnen und Parlamentarier, diesem Gesetz zustimmen. Können Sie das verantworten?**

Mit freundlichen Grüssen

Eingereicht von: Stefania Pola

Ort: Zürich

Datum: 08.07.2020

Unterschrift: 

Weitere Unterschrift(en):

.....  
[Name in Druckschrift]

.....  
[Unterschrift]

.....  
[Name in Druckschrift]

.....  
[Unterschrift]

.....  
[Name in Druckschrift]

.....  
[Unterschrift]

.....  
[Name in Druckschrift]

.....  
[Unterschrift]



CH-3003 Bern, WEKO

Schweizerische Bundeskanzlei  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Per E-Mail an: [recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch)  
Unser Zeichen: 041.1-00097/sup  
Direktwahl: +41 58 464 96 74  
Bern, 09.07.2020

## **041.1-00097: Stellungnahme zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Wettbewerbskommission (WEKO) möchte im Rahmen der oben genannten Vernehmlassung folgende Bemerkungen aus wettbewerblicher Sicht anbringen.

### **Grundsätzliche Anmerkungen**

1. Die WEKO nimmt im Vernehmlassungsverfahren Stellung zu Entwürfen von rechtsetzenden Erlassen des Bundes, die den Wettbewerb beschränken oder auf andere Weise beeinflussen.<sup>1</sup> Ihren gesetzesmässigen Auftrag wahrnehmend beschränkt sich die WEKO vorliegend auf eine Stellungnahme zu den aus wettbewerblicher Sicht relevanten Punkten. Daraus kann nicht abgeleitet werden, dass nicht kommentierte Gesetzesbestimmungen aus anderen Überlegungen zu unterstützen oder abzulehnen wären.
2. Die WEKO anerkennt den grundsätzlichen Handlungsbedarf zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie. Dabei sind hierzu notwendige Gesetzeserlasse so auszugestalten, dass der Wettbewerb im Interesse einer freiheitlichen marktwirtschaftlichen Ordnung durch diese Erlasse so wenig als möglich negativ tangiert wird.
3. Ausgehend von diesem Grundsatz hat die WEKO betreffend die im vorliegenden Gesetz vorgesehenen Massnahmen im Medienbereich folgende Anmerkungen.

---

<sup>1</sup> Art. 46 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz, KG; SR 251).

## Massnahmen im Medienbereich

### Antrag:

Es sei im Covid-19-Gesetz explizit zu regeln, dass der Bundesrat *bis längstens zum Inkrafttreten eines allfälligen Massnahmenpakets zugunsten der Medien* die in Art. 8 Covid-19-Gesetz formulierten Massnahmen anordnet.

### Begründung:

4. In Art. 8 Abs. 1 Covid-19-Gesetz wird festgehalten, dass der Bundesrat die in diesem Artikel enthaltenen Massnahmen, die im Wesentlichen jenen in den entsprechenden Notverordnungen entsprechen, anordnet. Diese Verordnungen gehen auf die Motionen der Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen der beiden eidgenössischen Räte<sup>2</sup> zurück. Gemäss Erläuterndem Bericht sei mit der zwingenden Befristung auf sechs Monate der Auftrag der Motionen nicht erfüllt.<sup>3</sup> Eine darüberhinausgehende Unterstützung, wie sie der Motionstext verlange, solle mit dem Covid-19-Gesetz sichergestellt werden. Die Massnahmen zugunsten der Printmedien sollen bis längstens zum Inkrafttreten des Massnahmenpakets zugunsten der Medien gelten und würden monatlich rund 3 Millionen Franken kosten. Das Massnahmenpaket zugunsten der Medien befinde sich derzeit in der parlamentarischen Beratung und werde voraussichtlich Mitte 2021 in Kraft treten.<sup>4</sup> Eine Übernahme der Abonnementskosten der Basisdienste Text der Nachrichtenagentur Keystone-SDA sei 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.<sup>5</sup>

5. Daraus und aus den Motionstexten wird klar, dass nach dem Willen der eidgenössischen Räte die vorgesehenen und bereits mittels Notverordnungen durchgesetzten Massnahmen *bis längstens zum Inkrafttreten eines allfälligen Massnahmenpakets zugunsten der Medien* Bestand haben sollen. Mit der Befristung des Covid-19-Gesetzes bis zum 31. Dezember 2022 und der derzeitigen Formulierung in Art. 8 Abs. 1 Covid-19-Gesetz wird diesem Willen jedoch nicht *direkt* im Gesetzestext entsprochen.

6. Die WEKO und ihr Sekretariat haben sich bis anhin im Rahmen von ordentlichen Ämterkonsultationsverfahren bzw. in Vernehmlassungen gegen ineffiziente und wettbewerbsverzerrende Massnahmen ausgesprochen, allerdings auch Spielraum für den Schutz meritatorischer Güter anerkannt. Die WEKO verzichtet an dieser Stelle auf eine inhaltliche Stellungnahme zu diesen Massnahmen, beschränkt sich vorliegend auf einen formalen Antrag und behält sich vor, im Rahmen zu weiteren Gesetzesvorlagen in Bezug auf den Inhalt von Bestimmungen Stellung zu nehmen.

---

<sup>2</sup> Motion 20.3145 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates (KVF-S) vom 23.4.2020 und Motion 20.3154 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates (KVF-N) vom 27.4.2020; Erläuternder Bericht, 25.

<sup>3</sup> Erläuternder Bericht, 25.

<sup>4</sup> Geschäft des Bundesrates 20.038, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20200038> (2.7.2020).

<sup>5</sup> Erläuternder Bericht, 25.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüßen

Wettbewerbskommission



Prof. Dr. Andreas Heinemann  
Präsident



Prof. Dr. Patrik Ducrey  
Direktor

**AN: Bundeskanzlei BK**

Tobias Steiner  
Unterplattenstrasse 19  
9620 Lichtensteig

09.07.2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat beweist hiermit eindeutig, dass dieser nunmehr unhinterfragt die Agenda der WHO und der Bill Gates Stiftung und den zugehörigen Lobby's und Society's folgt. Weil er weiss, dass diese Ausführungen und viele der enthaltenen Entscheidungen Gesetzes- und Rechtsfragen aufwerfen, will er nun unter Einhaltung der vorgegebenen Agenda seine Position festigen und absichern.

In welchem Land leben wir bitte schön? Der Feind ist nicht das Virus sondern die Massnahmen!

Nicht nur, dass es seit April ersichtlich ist, dass es sich nicht um „die Todespandemie“ handelt, mittlerweile ist es auch für jeden der Gewillt ist hinzusehen, sichtbar, dass es sich bei dieser Angelegenheit um einen Wirtschaftskrieg handelt, der im Zusammenspiel mit einer Abfertigung der Weltweiten (cost/income-Ratio) Bankenblase, die seit Mitte 2019 zu platzen droht, einhergeht.

Es wird auch somit immer mehr ersichtlich, wie die Taten des Bundesrates gegen seine Bevölkerung zu werten ist und betrifft im vollen Umfang die betriebene, momentane Agenda.

Die „Dringlichkeit“ ist dabei vorgeschoben, um die drohenden Fragen im Vorhinein zum Schweigen zu bringen und sich möglichst lange keiner, der zu recht geforderten, Untersuchung der Gesamten Covid -affäre stellen zu müssen, bei gleichzeitigem anziehen der Stellschrauben, um weitere Massnahmen im Bezug auf die zu befolgende Covidagenda durchzusetzen.

Ich würde gerne glauben, dass es in unserem Lande noch gerecht zugeht und dass die Schweiz eine souveräne Freiheit des Volkes besitzt. **Deswegen fordere ich Sie auf, die Massnahmen im Bezug auf die ausgerufene „Not“-rechtliche Lage, wie sie diese nicht vom Volk gewählte Agenda vorsieht, nicht weiter zu verfolgen und diese Vernehmlassung zu kippen.**

Gerade der Bundesrat sollte den Anstand besitzen, zu seinen Taten zu stehen.

In dringlicher Erwartung einer Besserung

Tobias Steiner

Fribourg, 9. Juli 2020

recht@bk.admin.ch

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum **Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19** Epidemie erlangt. Als verantwortungsvolle(r) Bürger(in) unseres Landes habe ich den Gesetzesentwurf studiert und begrüsse grundsätzlich die Massnahmen zur fortführenden Eindämmung der Covid-19 Epidemie, soweit diese verhältnismässig sind.

Einzig zu **Art. 2** des Gesetzesentwurfs “Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie”, welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, **“Impfungen für obligatorisch zu erklären”**, möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfblogatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (*jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit*) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme  
Mit freundlichen Grüssen

Evelyne Aebischer



Sehr geehrter

Ich bin im Kanton Zürich geboren und lebe heute noch hier mit meinem Mann und meinen drei Kindern zwischen 2 und 9 Jahren. Mein Vater hat mir beigebracht, als gute Schweizer Bürgerin die Abstimmungspflicht ernst zu nehmen. Dies tue ich, seit meinem 18 Lebensjahr, nach bestem Wissen und Gewissen. Ich lese die Informationen und versuche mir ein Bild zu machen, was meistens sehr schwierig ist, weil ich keine Juristin bin oder es um ein Thema geht, in welches ich keinen detaillierteren Einblick habe. Ich habe die Vernehmlassung des Bundesrates versucht zu lesen. Natürlich verstehe ich 90% des Juristenkauderwelsch nicht. Wie auch? Der Gesetzesentwurf, sowie der erläuternde Bericht sind gespickt mit Paragraphen auf die er sich bezieht. Natürlich kenne ich die nicht und sie sind nicht mal mit einem Link versehen (das in unserem digitalen Zeitgeist!). Ich müsste alle erwähnten Paragraphen mühsam irgendwo auf dem Netz zusammensuchen, um wirklich im Bilde zu sein. Diese Zeit habe ich nicht. Aber ich habe einen gesunden Menschenverstand und der sagt mir ganz klar: hier ist was faul im Staate.

Seit zwei Jahren bin ich wieder vermehrt berufstätig und immer wieder Gefordert meine Aufgaben in Job und Familie unter einen Hut zu bringen. Die Zeit, seit dem 16. März bis heute, hat mich zwischendurch an die Grenzen meiner physischen und vor allem auch psychischen Gesundheit gebracht. Dabei ging es uns gut. In der Familie sind alle gesund und munter und mein Mann und ich konnten sich vor lauter Arbeit (Bildungswesen und Lebensmittelbranche) kaum retten. Wir hatten also in keinsten Weise finanzielle Einbussen und sind doch gottentfroh, dass diese „Krisenzeit“ endlich vorbei zu sein schien. Und nun holt der Bundesrat zum zweiten Schlag aus.

Ich habe eine andere Vorstellung von Gesundheit, als dies die Pharma Industrie, die Schulmedizin und offenbar auch unsere Regierung zu haben scheint. Aber das ist Privatsache, zumindest war es das mal. Ich habe die Notmassnahmen zähneknirschend erduldet und versuche, mir so viel Freiheiten wie möglich herauszunehmen, ohne meinen unmittelbaren Mitmenschen zu sehr vor den Kopf zu stossen. Solange am Horizont ein Ende von diesen Massnahmen sichtbar war, konnte ich mir und meinen Kindern so das Leben lebenswert erhalten. Aber was wird, wenn dies Dauerzustand werden soll? Soziale Isolation, Digitalisierung aller Lebensbereiche, totale Bevormundung durch den Staat und die permanente Angst, sei es vor dem Virus oder vor sozialer Ächtung, wenn man keine Lust mehr hat die fragenden Kinderaugen – die nicht verstehen wollen, warum man den Götti jetzt plötzlich nicht mehr umarmen darf – zu ignorieren und Achsel zuckend zu sagen: „Es isch jetzt halt so.“ Nein, das kann ich mir nicht vorstellen! Ich will es mir auch nicht vorstellen!

Bitte erklären Sie mir warum diese gesetzlichen Grundlagen für Ihre „Verordnungen zur Bewältigung der COVID-19-Epidemie“ und somit eine Verlängerung des Status quo auf 2 Jahren notwendig ist. Im erläuternden Bericht erwähnen der Bund, dass nach Ablauf der Notverordnung ein „**auf**

**Artikel 185 Absatz 3 BV gestütztes Tätigwerden des Bundesrats rechtlich möglich ist, sofern die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind.“**

Wenn ich das richtig verstehe, kann der Bundesrat sich immer wieder auf den Artikel 185 Absatz 3 BV berufen und neue Notverordnungen erlassen, sofern es Anlass dazu gibt. Wozu ist dann die Überführung in dringliches Bundesrecht notwendig? Ist es frech anzunehmen, dass der Bundesrat sich nicht mit lästigen Kritikern und besorgten Müttern abmühen will, wenn es darum geht, zu beurteilen, ob die Voraussetzungen für die Anwendung des Notrechts erfüllt sind oder nicht? Das Vorgehen des Bundesrates erlaubt mir keinen anderen Schluss.

Er schreibt in seinem Bericht selber von einer wachsenden Kritik welche an die Frage geknüpft war, „**ob die öffentliche Ordnung bzw. die innere oder äussere Sicherheit tatsächlich noch in einem Masse bedroht seien, dass bundesrätliches Verordnungsrecht erforderlich ist.**“ Eine sehr berechtigte Frage, der man mit möglichst vielen verschiedenen Expertenmeinungen hätte auf den Grund gehen können, um daraus zu lernen. Und was ist die bundesrätliche Antwort darauf: Ein Vorschlag zu gesetzlichen Grundlagen, die es dem Bundesrat erlaubt, weiterhin Massnahmen zu verordnen, ohne sich rechtfertigen zu müssen, ohne sich andere Meinungen anhören zu müssen oder zu Kritiken Stellung zu nehmen. !!??

**Mit dieser Vernehmlassung stirbt die Demokratie und das in der Schweiz!**

Ich fühle mich als Mensch und Mutter, als Schweizerbürgerin und Teil des Souveräns nicht ernst genommen.

Ich wünsche eine offene Debatte in der es nicht um Macht und Prestige, Lobby und Geld, sondern um das Wohlergehen des Volkes geht. Ich fordere mehr Transparenz!! Alle „öffentlichen“ Informationen zu dieser Debatte waren in den herkömmlichen Medien (SRF und Massenmedien) bis anhin extrem einseitig, extrem unvollständig und extrem manipulativ (immer werden uns irgendwelche Zahlen präsentiert und selten wird das Zustandekommen der Zahlen hinterfragt oder vollständig offengelegt). Ich fordere eine Schweiz mit Meinungsfreiheit und unantastbaren Grundrechten - allen voran dem Grundrecht auf Unversehrtheit des Körpers(!!!!) - eine Schweiz, wo man weiterhin anderer Meinung sein kann und dies öffentlich sagen darf. Ich habe meine Pflicht als Bürgerin bei den letzten Wahlen wahrgenommen. Denken Sie bitte daran, dass Menschen wie ich, Sie in die Position gebracht haben jetzt für uns zu handeln.

Ich hoffe Sie und unsere Staatsoberhäupter finden einen eidgenössische Weg aus der Krise und können den Einflüsterungen der fremden Richter widerstehen.

Freundliche Grüsse

Astrid Schuhmacher

Angela Salathe Gunn  
Effingerstrasse 105, 3008 Bern  
agunn1803@gmail.com

Per E-Mail: [recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch)  
Bundeskanzlei  
Sektion Recht  
Herr Stephan Brunner  
3003 Bern

Bern, 9. Juli 2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 19. Juni wurden die interessierten Kreise dazu eingeladen, sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf des Covid-19-Gesetzes (Vorlage) zu äussern. Es soll als Grundlage dienen, „dass der Bundesrat die bereits in verfassungsunmittelbaren Verordnungen beschlossenen Massnahmen fortführen kann, die für die Bewältigung der Covid-19-Epidemie weiterhin nötig sind.“

Als Einwohnerin, Steuerzahlerin und Krankenkassenpflichtige bin ich – wie alle Menschen in der Schweiz – von der Vorlage stark betroffen und bedanke mich daher für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Nachfolgend finden Sie meine generellen Bemerkungen (Ziff. I) und begründeten Änderungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen (Ziff. II). In der Hoffnung, ihnen mehr Gewicht zu verleihen, habe ich sie als Anträge bezeichnet.

Zusammenfassend unterstütze ich die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Massnahmen zur Milderung der Auswirkungen der Primärmassnahmen, jedoch nicht für Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie. Denn die Vorlage schiesst über das ursprüngliche Ziel des Bundesrats, die Epidemie einzudämmen, hinaus. Nicht zuletzt um die Akzeptanz der Vorlage in der Bevölkerung zu erhöhen, rege ich zudem an, die Vorlage (bspw. Art. 2) mit einer Bestimmung zu ergänzen, wonach Impfungen im Zusammenhang mit SARS-CoV-2 nur auf freiwilliger Basis verabreicht und auch nicht indirekt (z.B. via Arbeitgeber oder Zugangsbeschränkungen) erzwungen werden dürfen. Ebenfalls sollte gesetzlich festgehalten werden, dass das Tragen einer Maske sowie auch das Verwenden der Swiss-Covid-App freiwillig sind.

Ich danke Ihnen für die Berücksichtigung meiner fristgerecht eingereichten Anliegen.

Freundliche Grüsse



Angela Salathe Gunn

## I. Generelles

Es ist begrüssenswert, mit der Vorlage eine formell-gesetzliche Grundlage für die Massnahmen zu schaffen, die der Bewältigung der Auswirkungen dienen, die durch die epidemienrechtlichen Vorkehrungen des Bundesrates entstanden sind. Denn es ist anzunehmen, dass viele KMU Konkurs anmelden müssen, Menschen ihre Existenzgrundlage verlieren sowie die Arbeitslosen- und Armutsquoten weiterhin steigen werden. Womöglich sehe ich das zu pessimistisch, aber angesichts der am 1. Juli 2020 verordneten Maskenpflicht im öffentlichen Verkehr fällt es mir schwer, zuversichtlich zu bleiben. Ebenfalls zu begrüßen ist, dass der Bund – und hier gebührt Bundesrat Ueli Maurer besonderer Dank – rasch und pragmatisch reagiert hat, um der Wirtschaft und einem Grossteil der vom Lockdown besonders stark Betroffenen finanzielle Unterstützung zu gewähren.

Im März 2020 gab es zweifellos guten Grund zur Annahme, dass das neuartige Virus viel gefährlicher sei, als es sich in der Folge erwies. Die von der WHO prognostizierten Letalitätsraten (die glücklicherweise in der Folge massiv herunterkorrigiert werden konnten), die Zahlen der in Italien mit Corona Infizierten und Verstorbenen sowie Bilder von überfüllten Krematorien und Lastwägen, die Särge transportierten, taten das Übrige. Mit vermehrter Testaktivität schnellte auch die Zahl der in der Schweiz positiv auf das Virus Getesteten rasant nach oben. Ja, es bestand Grund zur Sorge, und diese wurde nicht zuletzt durch Medienberichte (um nicht zu sagen: allgemeine Panikmache) geschürt. Die Ungewissheit und die Angst waren allenthalben spürbar. Ich kann daher nachvollziehen, dass der Bundesrat Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit ergriffen und am 16. März 2020 schliesslich auch den teilweisen Lockdown beschlossen hat. Und ich bin überzeugt, dass er mit besten Absichten gehandelt hat.

Die Primärmassnahmen haben sicherlich dazu beigetragen, dass die Infektionskurve in der Folge abflachte und die (ausgebauten) Kapazitäten im Gesundheitswesen nicht gesprengt wurden. Die Massnahmen hatten auch gewisse Vorteile, indem sie etwas Ruhe in die übliche Hektik brachten und der Umwelt eine Verschnaufpause gönnten – wobei Letzteres zu relativieren ist, da der Plastikverbrauch generell und das Abfallvolumen pro Kopf wohl ziemlich gewachsen ist und man inzwischen überall weggeworfene Masken sieht. Allerdings hätte ich mir schon im Frühling ein ganzheitlich orientiertes, auf längere Perspektive ausgerichtetes Vorgehen sowie auf die Risikogruppen fokussierte Massnahmen gewünscht. Es war früh absehbar, dass die Primärmassnahmen langfristig grossen Schaden nicht nur finanzieller, sondern auch gesundheitlicher Art anrichten werden und die Gesellschaft – nicht nur zum Positiven – verändern könnten. Mittlerweile verstärkt sich mein Eindruck, dass die Corona-Krise bzw. die entsprechende Berichterstattung in den meisten Medien längerfristig zu einer Spaltung der Gesellschaft führen wird; das im Frühling grassierende Denunziantentum war wohl nur ein übler Vorgeschmack. Das kann nicht im Sinne des Bundesrats und des Parlaments sein.

Inzwischen, d.h. bei Betrachtung der vom BAG zur Verfügung gestellten Statistiken und Grafiken eigentlich schon seit April, wissen wir, dass das Virus zum Glück nicht derart schlimme Folgen zeitigt, wie ursprünglich befürchtet.<sup>1</sup> Die Kapazitäten im Gesundheitswesen wurden nicht überlastet und die Sterblichkeit dürfte auf ähnlich hohem Niveau sein wie 2015.

---

<sup>1</sup> Vgl. z.B. Boda Stadler, Corona-Aufarbeitung: Warum alle falsch lagen.  
[https://www.achgut.com/artikel/corona\\_aufarbeitung\\_warum\\_alle\\_falsch\\_lagen](https://www.achgut.com/artikel/corona_aufarbeitung_warum_alle_falsch_lagen)

Auch ist unbestritten, dass jeder Todesfall bedauerlich und insbesondere für die Angehörigen mit Schmerz und Trauer verbunden ist. Aber wenn das Medianalter der «im Zusammenhang mit Covid-19 Verstorbenen» bei 84 Jahren und damit über der üblichen Lebenserwartung in der Schweiz liegt, ist die Frage, ob es ab Herbst spezifische Grundlagen für Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie braucht, durchaus berechtigt.

Falls es zu einer zweiten Welle kommen sollte, könnten allfällige Massnahmen, sofern sie tatsächlich erforderlich und das mildeste Mittel wären (was insbesondere in Bezug auf die Maskenpflicht im ÖV bezweifelt werden darf), gestützt auf das Epidemien-gesetz (EpG) getroffen werden. Es ist daher darauf zu verzichten, eine spezialgesetzliche Grundlage für Massnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie zu schaffen.

Zudem wäre es im Hinblick auf die schon jetzt vielerorts heraufbeschworene zweite Welle angebracht, die Bevölkerung zu sensibilisieren, wie sie ihr Immunsystem stärken kann, statt sie mit Kampagnen «alert» zu halten bzw. in Angst und Schrecken zu versetzen. Selbstverständlich bleiben auch die Abstands- und Hygieneregeln weiterhin wichtig. Doch wir kennen sie mittlerweile in- und auswendig und es ist nicht notwendig (sondern kann bisweilen als belästigend empfunden werden), ständig und überall den entsprechenden Plakaten etc. ausgesetzt zu sein.

## II. Zu einzelnen Bestimmungen

### Art. 1 Gegenstand und Grundsatz

#### Antrag:

1 Dieses Gesetz regelt besondere Befugnisse des Bundesrates zur ~~Bekämpfung mit der Covid-19-Epidemie und zur Bewältigung~~ Milderung der Auswirkungen der Bekämpfungs-Massnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie auf Gesellschaft, Wirtschaft, Umwelt und Behörden.

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

#### Eventualiter:

1 Dieses Gesetz regelt besondere Befugnisse des Bundesrates ~~zur Bekämpfung mit zur Eindämmung~~ der Covid-19-Epidemie und zur ~~Bewältigung~~ Milderung der Auswirkungen der Bekämpfungs-Eindämmungsmassnahmen auf Gesellschaft, Wirtschaft, Umwelt und Behörden.

2 Der Bundesrat macht von diesen Befugnissen nur so weit Gebrauch, als dies zur Eindämmung ~~Bewältigung~~ der Covid-19-Epidemie und zur Milderung der Auswirkungen der Eindämmungsmassnahmen notwendig ist.

#### Begründung:

Art. 1 ist relevant für die Auslegung der weiteren Bestimmungen und verdient daher besonderes Augenmerk.

Angesichts der mittlerweile vorhandenen Daten und Erkenntnisse betreffend das Virus und Covid-19 reichen die Vorschriften des Epidemiengesetzes als Grundlage für allfällige Primärmassnahmen aus. Eine spezialgesetzliche Regelung ist nicht erforderlich. Falls dem Hauptantrag nicht gefolgt wird, wovon ich ausgehe und deshalb sowie angesichts der kurzen Vernehmlassungsfrist auf Anträge für Folgeanpassungen in den weiteren Bestimmungen verzichte, sollte die Bestimmung umformuliert werden.

Auch Mr. Corona, Dr. Daniel Koch, störte sich an einer Pressekonferenz daran, als ein Journalist im Zusammenhang mit Covid-19 Kriegsrhetorik verwendete. Der Begriff „Bekämpfung“ hat nicht nur einen schalen Beigeschmack, sondern schiesst über das ursprüngliche Ziel des Bundesrats hinaus. Denn als im März 2020 die ersten Massnahmen und anschliessend der teilweise Lockdown beschlossen wurden, ging es darum, **eine rasche Ausbreitung der Krankheit zu verhindern, besonders gefährdete Personen vor einer Infektion zu schützen** und das **Gesundheitssystem vor einer Überlastung zu bewahren** (Erl. Bericht, S. 3).

Die „Bekämpfung“ (Abs. 1) und „Bewältigung“ (Abs. 2) der Covid-19-Epidemie, die Lektüre der weiteren Bestimmungen sowie der Erläuterungen lassen aber den Schluss zu, dass das Ziel (mittlerweile) ein anderes ist oder werden könnte: nämlich die Fallzahlen möglichst gegen Null zu bringen! Wie soll die Bevölkerung da eine Herdenimmunität entwickeln? Nun, eine solche wird womöglich gar nicht angestrebt, denn es wurde ja schon von Beginn an kommuniziert, dass primär eine Impfung helfen könne.

„Bewältigung“ der Auswirkungen mag gut gemeint, aber bis Ende 2022 kaum umsetzbar sein (eine Verlängerung des Gesetzes wird uns hoffentlich erspart bleiben). Viele der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen Auswirkungen der bislang getroffenen Massnahmen zur Eindämmung der Epidemie sowie die damit einhergehenden psychischen und physischen Folgen für Einzelpersonen werden sich erst noch zeigen und uns lange erhalten bleiben. Einige dieser Folgen können mit Geld etwas behoben werden. Es lohnt sich aber, auch an die arbeitenden und künftigen Generationen zu denken, weshalb „Milderung“ der Auswirkungen der passendere Begriff ist.

Der Hinweis auf die Umwelt dient der Kohärenz der Gesetzgebung und ist hier insbesondere in Bezug auf die Maskenpflicht relevant (vgl. die Begründung in Ziff. II, zusätzliche Bestimmungen).

Der Grundsatz in Abs. 2 ergibt sich bereits aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie macht es aber Sinn, dies speziell zu erwähnen, nicht zuletzt, um das Vertrauen in die Regierung wieder zu stärken. Die Notwendigkeit sollte sich aber auch auf Milderung der „Corona-Folgeschäden“ beziehen.

## **Art. 2 Massnahmen zur Bekämpfung Eindämmung der Covid-19-Epidemie**

### **Antrag:**

**Abs. 1:** Der Bundesrat kann evidenzbasierte Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung Behandlung der durch das Virus SARS-CoV-2 ~~Coronavirus~~ verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.



**Abs. 2 Bst. i:** ~~Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel vorsehen;~~

**Abs. 5:** ~~Er kann die Übernahme der Kosten von diagnostischen und serologischen Covid19-Analysen regeln.~~

### **Begründung:**

Dass «Bekämpfung» ein unpassender Begriff ist, wurde bereits ausführlich unter Art. 1 dargelegt. Mit Blick auf die Einheitlichkeit der Begriffe und damit einhergehend auch die Rechtssicherheit ist es angebracht, in Art. 2 Abs. 1 wie in Abs. 4 von «Behandlung» zu sprechen.

Obwohl es selbstverständlich ist, dass allfällige Massnahmen evidenzbasiert sein sollten, ist es angesichts der überstandenen ausserordentlichen und der aktuellen besonderen Lage angebracht, dies speziell zu erwähnen.

Der Begriff «Coronavirus» ist zu präzisieren. Coronaviren gab es ja schon früher und wird es wohl auch in Zukunft in mutierter Form geben. Wird nicht präzisiert, ist es dem Bundesrat in der Folge unbenommen, auf Verordnungsstufe weitere Arten von Coronaviren festzulegen, in deren Zusammenhang anschliessend Massnahmen getroffen werden könnten.

Bst. i ist ersatzlos zu streichen. Auffallend ist, dass anstelle des in den übrigen Absätzen verwendeten Begriffs «Heilmittel» hier von «Arzneimitteln» die Rede ist. Damit wird i.V.m. Art. 6 Abs. 2 Bst. d EpG sowie der exemplarischen Aufzählung in 40 Abs. 2 EpG («insbesondere») eine gesetzliche Grundlage geschaffen, um unter Umständen eine Impfung, die kein reguläres Zulassungsverfahren durchlaufen hat, für gewisse Personengruppen oder gar die gesamte Bevölkerung für obligatorisch zu erklären. Dies mag vielleicht die Pharmabranche erfreuen, kann aber angesichts des aktuellen Kenntnisstands zur Gefährlichkeit von SARS-CoV-2 nicht im Sinne des Gesundheitsschutzes und erst recht nicht der Bevölkerung sein. Wir haben es zum Glück nicht mit Ebola zu tun!

Ebenfalls ersatzlos zu streichen ist Abs. 5. Es darf nicht sein, dass letztlich die Steuerzahlenden dafür aufkommen müssen, wenn massenweise Tests durchgeführt werden, deren Ergebnisse und Treffsicherheit durchaus in Frage gestellt werden dürfen.<sup>2</sup>

### **Zusätzliche Bestimmungen**

#### **Antrag:**

**Art. 2 Abs. 7 (neu):** Eine Impfung zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie (*alternativ: Impfung gegen SARS-CoV-2*) darf nur mit Einwilligung der betroffenen Person verabreicht werden. Diese Einwilligung darf auch nicht indirekt erzwungen werden.

**Art. 2 Abs. 8 (neu):** Das Tragen einer Maske im öffentlichen Raum, einschliesslich bei der Benutzung des öffentlichen Verkehrs, ist freiwillig.

<sup>2</sup> Vgl. z.B. <https://www.nzz.ch/wissenschaft/corona-krise-testen-testen-testen-aber-richtig-ld.1556529>.

**Art. 2 Abs. 9 (neu):** Die Verwendung der Swiss-Covid-App ist freiwillig. Personen, die die App nicht nutzen, dürfen nicht benachteiligt werden.

### **Begründung:**

Die Vorlage soll mit einer Bestimmung ergänzt werden, wonach eine allfällige **Impfung** im Zusammenhang mit Covid-19 ausdrücklich nur verabreicht werden darf, wenn die betroffene Person damit einverstanden ist und auch nicht vom Arbeitgeber oder in anderer Form, bspw. mittels gewisser Zugangsbeschränkungen, dazu gezwungen werden kann. Diese spezialgesetzliche Bestimmung ginge dem EpG vor. Damit kann allfälligen Bedenken in der Bevölkerung begegnet werden und die Akzeptanz der Vorlage wird generell erhöht.

Die **Maskenpflicht** erhitzt die Gemüter! Nachdem der Bundesrat und auch das BAG im Frühling wochenlang erzählten, das Tragen einer Maske im sei nicht wirklich zielführend, erstaunt es nun umso mehr, dass per 6. Juli eine generelle Maskenpflicht für Nutzerinnen und Nutzer des öffentlichen Verkehrs eingeführt wurde. Mittlerweile sind ja genug Masken an Lager und es ist daher verständlich, dass diese verkauft werden sollen. Ich werde zudem den Eindruck nicht los, dass es sich bei der Maskenpflicht um einen Akt der (möglicherweise auch von der EU inspirierten) Symbolpolitik handelt, der die Bevölkerung im wahrsten Sinn des Worts übermässig bevormundet. Die Maske muss sogar getragen werden, wenn man allein oder weniger als 15 Minuten im öffentlichen Verkehr (selbst auf einem Schiff an der frischen Luft) sitzt und der Mindestabstand von 2 bzw. neu 1.5 Metern eingehalten werden kann. Diese Massnahme ist unverhältnismässig und verstösst gegen die Menschenwürde! Bundesrätin Simonetta Sommaruga mag das anders sehen. Doch blickt man denjenigen, die die Maske tragen, in die Augen, fällt regelmässig auf, wie wenig Lebensfreude noch vorhanden ist. Hinzu kommt, dass der Nutzen und mögliche negative Auswirkungen des Maskentragens immer noch kontrovers diskutiert werden. Zudem sind gesunde Menschen nicht ansteckend und es gibt auch deshalb keinen vernünftigen Grund, dass sie eine Maske tragen müssten. Wer sich krank fühlt oder Kontakt mit Infizierten hatte, für die oder den gilt sowieso: «Bleiben Sie zuhause. ~~Retten Sie Leben~~». Ausserdem ist der Anteil der positiv Getesteten und allenfalls Erkrankten (ein Grossteil davon ist mittlerweile wieder genesen) gemessen an der Einwohnerzahl der Schweiz gering. Angesichts dessen gilt es das Risiko, dass Personen, die sich topfit fühlen und das Virus in sich tragen und eventuell mit öffentlichen Verkehrsmitteln unterwegs sind, in Kauf zu nehmen. Der Strassenverkehr bspw. birgt auch gewisse Risiken in sich, die gesellschaftlich akzeptiert sind.

Last but not least setzt die Maskenpflicht auch in Bezug auf den Umweltschutz einen falschen Anreiz: Denn Personen, die nicht gewillt sind, im Hochsommer eine Maske zu tragen, könnten sich entscheiden, statt den ÖV zu benutzen vermehrt Auto zu fahren. Und Personen, die aus ökologischer Überzeugung auf ein Auto verzichten woll(t)en, sind klar benachteiligt gegenüber denjenigen, die aufs Auto umsteigen. So gesehen haftet der Maskenpflicht übrigens auch eine diskriminierende Komponente an.

Ebenfalls sollte im Gesetz festgehalten werden, dass die Verwendung der **Swiss-Covid-App** wie vom Bundesrat angekündigt auf freiwilliger Basis erfolgt und Personen, die es vorziehen, die App nicht zu installieren, in keiner Weise benachteiligt werden.

Nayan Stalder  
Winkelriedstrasse 49  
3014 Bern

Per E-Mail an  
recht@bk.admin.ch

Bern, 09. Juli 2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum **Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19** Epidemie erlangt. Als verantwortungsvolle\*r Bürger\*in unseres Landes habe ich den Gesetzesentwurf studiert und begrüsse grundsätzlich die Massnahmen zur fortführenden Eindämmung der Covid-19 Epidemie, soweit diese verhältnismässig sind.

Einzig zu **Art. 2** des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, "**Impfungen für obligatorisch zu erklären**", möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfblogatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (*jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit*) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme  
Mit freundlichen Grüssen

N.R. 

Nayan Stalder

Nathalie Müller  
Viktoriastrasse 59  
3013 Bern

Per E-Mail: [recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch)  
Bundeskanzlei  
Sektion Recht  
Herr Stephan Brunner  
3003 Bern

Bern, 9. Juli 2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 19. Juni wurden die interessierten Kreise dazu eingeladen, sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf des Covid-19-Gesetzes (Vorlage) zu äussern. Es soll als Grundlage dienen, „dass der Bundesrat die bereits in verfassungsunmittelbaren Verordnungen beschlossenen Massnahmen fortführen kann, die für die Bewältigung der Covid-19-Epidemie weiterhin nötig sind.“

Als Einwohnerin, Steuerzahlerin und Krankenkassenpflichtige bin ich – wie alle Menschen in der Schweiz – von der Vorlage stark betroffen und bedanke mich daher für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Nachfolgend finden Sie meine generellen Bemerkungen (Ziff. I) und begründeten Änderungsvorschläge zu einzelnen Bestimmungen (Ziff. II). In der Hoffnung, ihnen mehr Gewicht zu verleihen, habe ich sie als Anträge bezeichnet.

Zusammenfassend unterstütze ich die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Massnahmen zur Milderung der Auswirkungen der Primärmassnahmen, jedoch nicht für Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie. Denn die Vorlage schiesst über das ursprüngliche Ziel des Bundesrats, die Epidemie einzudämmen, hinaus. Nicht zuletzt um die Akzeptanz der Vorlage in der Bevölkerung zu erhöhen, rege ich zudem an, die Vorlage (bspw. Art. 2) mit einer Bestimmung zu ergänzen, wonach Impfungen im Zusammenhang mit SARS-CoV-2 nur auf freiwilliger Basis verabreicht und auch nicht indirekt (z.B. via Arbeitgeber oder Zugangsbeschränkungen) erzwungen werden dürfen. Ebenfalls sollte gesetzlich festgehalten werden, dass das Tragen einer Maske sowie auch das Verwenden der Swiss-Covid-App freiwillig sind.

Ich danke Ihnen für die Berücksichtigung meiner fristgerecht eingereichten Anliegen.

Freundliche Grüsse



Nathalie Müller



## I. Generelles

Es ist begrüssenswert, mit der Vorlage eine formell-gesetzliche Grundlage für die Massnahmen zu schaffen, die der Bewältigung der Auswirkungen dienen, die durch die epidemienrechtlichen Vorkehrungen des Bundesrates entstanden sind. Denn es ist anzunehmen, dass viele KMU Konkurs anmelden müssen, Menschen ihre Existenzgrundlage verlieren sowie die Arbeitslosen- und Armutsquoten weiterhin steigen werden. Womöglich sehe ich das zu pessimistisch, aber angesichts der am 1. Juli 2020 verordneten Maskenpflicht im öffentlichen Verkehr fällt es mir schwer, zuversichtlich zu bleiben. Ebenfalls zu begrüssen ist, dass der Bund – und hier gebührt Bundesrat Ueli Maurer besonderer Dank – rasch und pragmatisch reagiert hat, um der Wirtschaft und einem Grossteil der vom Lockdown besonders stark Betroffenen finanzielle Unterstützung zu gewähren.

Im März 2020 gab es zweifellos guten Grund zur Annahme, dass das neuartige Virus viel gefährlicher sei, als es sich in der Folge erwies. Die von der WHO prognostizierten Letalitätsraten (die glücklicherweise in der Folge massiv herunterkorrigiert werden konnten), die Zahlen der in Italien mit Corona Infizierten und Verstorbenen sowie Bilder von überfüllten Krematorien und Lastwägen, die Särge transportierten, taten das Übrige. Mit vermehrter Testaktivität schnellte auch die Zahl der in der Schweiz positiv auf das Virus Getesteten rasant nach oben. Ja, es bestand Grund zur Sorge, und diese wurde nicht zuletzt durch Medienberichte (um nicht zu sagen: allgemeine Panikmache) geschürt. Die Ungewissheit und die Angst waren allenthalben spürbar. Ich kann daher nachvollziehen, dass der Bundesrat Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit ergriffen und am 16. März 2020 schliesslich auch den teilweisen Lockdown beschlossen hat. Und ich bin überzeugt, dass er mit besten Absichten gehandelt hat.

Die Primärmassnahmen haben sicherlich dazu beigetragen, dass die Infektionskurve in der Folge abflachte und die (ausgebauten) Kapazitäten im Gesundheitswesen nicht gesprengt wurden. Die Massnahmen hatten auch gewisse Vorteile, indem sie etwas Ruhe in die übliche Hektik brachten und der Umwelt eine Verschnaufpause gönnten – wobei Letzteres zu relativieren ist, da der Plastikverbrauch generell und das Abfallvolumen pro Kopf wohl ziemlich gewachsen ist und man inzwischen überall weggeworfene Masken sieht. Allerdings hätte ich mir schon im Frühling ein ganzheitlich orientiertes, auf längere Perspektive ausgerichtetes Vorgehen sowie auf die Risikogruppen fokussierte Massnahmen gewünscht. Es war früh absehbar, dass die Primärmassnahmen langfristig grossen Schaden nicht nur finanzieller, sondern auch gesundheitlicher Art anrichten werden und die Gesellschaft – nicht nur zum Positiven – verändern könnten. Mittlerweile verstärkt sich mein Eindruck, dass die Corona-Krise bzw. die entsprechende Berichterstattung in den meisten Medien längerfristig zu einer Spaltung der Gesellschaft führen wird; das im Frühling grassierende Denunziantentum war wohl nur ein übler Vorgeschmack. Das kann nicht im Sinne des Bundesrats und des Parlaments sein.

Inzwischen, d.h. bei Betrachtung der vom BAG zur Verfügung gestellten Statistiken und Grafiken eigentlich schon seit April, wissen wir, dass das Virus zum Glück nicht derart schlimme Folgen zeitigt, wie ursprünglich befürchtet.<sup>1</sup> Die Kapazitäten im Gesundheitswesen wurden nicht überlastet und die Sterblichkeit dürfte auf ähnlich hohem Niveau sein wie 2015. Auch ist unbestritten, dass jeder Todesfall bedauerlich und insbesondere für die Angehörigen mit Schmerz und Trauer verbunden ist. Aber wenn das Medianalter der «im Zusammenhang mit Covid-19 Verstorbenen» bei 84 Jahren und damit über der üblichen Lebenserwartung in der Schweiz liegt, ist die Frage,

---

<sup>1</sup> Vgl. z.B. Beda Stadler, Corona-Aufarbeitung: Warum alle falsch lagen.  
[https://www.achgut.com/artikel/corona\\_aufarbeitung\\_warum\\_alle\\_falsch\\_lagen](https://www.achgut.com/artikel/corona_aufarbeitung_warum_alle_falsch_lagen)

ob es ab Herbst spezifische Grundlagen für Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie braucht, durchaus berechtigt.

Falls es zu einer zweiten Welle kommen sollte, könnten allfällige Massnahmen, sofern sie tatsächlich erforderlich und das mildeste Mittel wären (was insbesondere in Bezug auf die Maskenpflicht im ÖV bezweifelt werden darf), gestützt auf das Epidemiengesetz (EpG) getroffen werden. Es ist daher darauf zu verzichten, eine spezialgesetzliche Grundlage für Massnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie zu schaffen.

Zudem wäre es im Hinblick auf die schon jetzt vielerorts heraufbeschworene zweite Welle angebracht, die Bevölkerung zu sensibilisieren, wie sie ihr Immunsystem stärken kann, statt sie mit Kampagnen «alert» zu halten bzw. in Angst und Schrecken zu versetzen. Selbstverständlich bleiben auch die Abstands- und Hygieneregeln weiterhin wichtig. Doch wir kennen sie mittlerweile in- und auswendig und es ist nicht notwendig (sondern kann bisweilen als belästigend empfunden werden), ständig und überall den entsprechenden Plakaten etc. ausgesetzt zu sein.

## II. Zu einzelnen Bestimmungen

### Art. 1 Gegenstand und Grundsatz

#### Antrag:

1 Dieses Gesetz regelt besondere Befugnisse des Bundesrates zur ~~Bekämpfung mit der Covid-19-Epidemie und zur Bewältigung~~ Milderung der Auswirkungen der ~~Bekämpfungs-~~ Massnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie auf Gesellschaft, Wirtschaft, Umwelt und Behörden.

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

#### Eventualiter:

1 Dieses Gesetz regelt besondere Befugnisse des Bundesrates ~~zur Bekämpfung mit~~ zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie und zur ~~Bewältigung~~ Milderung der Auswirkungen der ~~Bekämpfungs-~~ Eindämmungs- massnahmen auf Gesellschaft, Wirtschaft, Umwelt und Behörden.

2 Der Bundesrat macht von diesen Befugnissen nur so weit Gebrauch, als dies zur Eindämmung ~~Bewältigung~~ der Covid-19-Epidemie und zur Milderung der Auswirkungen der Eindämmungs- massnahmen notwendig ist.

#### Begründung:

Art. 1 ist relevant für die Auslegung der weiteren Bestimmungen und verdient daher besonderes Augenmerk.

Ansichts der mittlerweile vorhandenen Daten und Erkenntnisse betreffend das Virus und Covid-19 reichen die Vorschriften des Epidemiengesetzes als Grundlage für allfällige Primärmassnahmen aus. Eine spezialgesetzliche Regelung ist nicht erforderlich. Falls dem Hauptantrag nicht gefolgt wird, wovon ich ausgehe und deshalb sowie angesichts der kurzen Vernehmlassungsfrist auf Anträge für Folgeanpassungen in den weiteren Bestimmungen verzichte, sollte die Bestimmung umformuliert werden.



Auch Mr. Corona, Dr. Daniel Koch, störte sich an einer Pressekonferenz daran, als ein Journalist im Zusammenhang mit Covid-19 Kriegsrhetorik verwendete. Der Begriff „Bekämpfung“ hat nicht nur einen schalen Beigeschmack, sondern schiesst über das ursprüngliche Ziel des Bundesrats hinaus. Denn als im März 2020 die ersten Massnahmen und anschliessend der teilweise Lock-down beschlossen wurden, ging es darum, **eine rasche Ausbreitung der Krankheit zu verhindern, besonders gefährdete Personen vor einer Infektion zu schützen** und das **Gesundheitssystem vor einer Überlastung zu bewahren** (Erl. Bericht, S. 3).

Die „Bekämpfung“ (Abs. 1) und „Bewältigung“ (Abs. 2) der Covid-19-Epidemie, die Lektüre der weiteren Bestimmungen sowie der Erläuterungen lassen aber den Schluss zu, dass das Ziel (mittlerweile) ein anderes ist oder werden könnte: nämlich die Fallzahlen möglichst gegen Null zu bringen! Wie soll die Bevölkerung da eine Herdenimmunität entwickeln? Nun, eine solche wird womöglich gar nicht angestrebt, denn es wurde ja schon von Beginn an kommuniziert, dass primär eine Impfung helfen könne.

„Bewältigung“ der Auswirkungen mag gut gemeint, aber bis Ende 2022 kaum umsetzbar sein (eine Verlängerung des Gesetzes wird uns hoffentlich erspart bleiben). Viele der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen Auswirkungen der bislang getroffenen Massnahmen zur Eindämmung der Epidemie sowie die damit einhergehenden psychischen und physischen Folgen für Einzelpersonen werden sich erst noch zeigen und uns lange erhalten bleiben. Einige dieser Folgen können mit Geld etwas behoben werden. Es lohnt sich aber, auch an die arbeitenden und künftigen Generationen zu denken, weshalb „Milderung“ der Auswirkungen der passendere Begriff ist.

Der Hinweis auf die Umwelt dient der Kohärenz der Gesetzgebung und ist hier insbesondere in Bezug auf die Maskenpflicht relevant (vgl. die Begründung in Ziff. II, zusätzliche Bestimmungen).

Der Grundsatz in Abs. 2 ergibt sich bereits aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie macht es aber Sinn, dies speziell zu erwähnen, nicht zuletzt, um das Vertrauen in die Regierung wieder zu stärken. Die Notwendigkeit sollte sich aber auch auf Milderung der „Corona-Folgeschäden“ beziehen.

## **Art. 2 Massnahmen zur ~~Bekämpfung~~ Eindämmung der Covid-19-Epidemie**

### **Antrag:**

**Abs. 1:** Der Bundesrat kann evidenzbasierte Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur ~~Bekämpfung~~ Behandlung der durch das Virus SARS-CoV-2 ~~Coronavirus~~ verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.

**Abs. 2 Bst. i:** ~~Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel vorsehen;~~

**Abs. 5:** ~~Er kann die Übernahme der Kosten von diagnostischen und serologischen Covid19-Analysen regeln.~~

### **Begründung:**

Dass «Bekämpfung» ein unpassender Begriff ist, wurde bereits ausführlich unter Art. 1 dargelegt. Mit Blick auf die Einheitlichkeit der Begriffe und damit einhergehend auch die Rechtssicherheit ist es angebracht, in Art. 2 Abs. 1 wie in Abs. 4 von «Behandlung» zu sprechen.

Obwohl es selbstverständlich ist, dass allfällige Massnahmen evidenzbasiert sein sollten, ist es angesichts der überstandenen ausserordentlichen und der aktuellen besonderen Lage angebracht, dies speziell zu erwähnen.

Der Begriff «Coronavirus» ist zu präzisieren. Coronaviren gab es ja schon früher und wird es wohl auch in Zukunft in mutierter Form geben. Wird nicht präzisiert, ist es dem Bundesrat in der Folge unbenommen, auf Verordnungsstufe weitere Arten von Coronaviren festzulegen, in deren Zusammenhang anschliessend Massnahmen getroffen werden könnten.

Bst. i ist ersatzlos zu streichen. Auffallend ist, dass anstelle des in den übrigen Absätzen verwendeten Begriffs «Heilmittel» hier von «Arzneimitteln» die Rede ist. Damit wird i.V.m. Art. 6 Abs. 2 Bst. d EpG sowie der exemplarischen Aufzählung in 40 Abs. 2 EpG («insbesondere») eine gesetzliche Grundlage geschaffen, um unter Umständen eine Impfung, die kein reguläres Zulassungsverfahren durchlaufen hat, für gewisse Personengruppen oder gar die gesamte Bevölkerung für obligatorisch zu erklären. Dies mag vielleicht die Pharmabranche erfreuen, kann aber angesichts des aktuellen Kenntnisstands zur Gefährlichkeit von SARS-CoV-2 nicht im Sinne des Gesundheitsschutzes und erst recht nicht der Bevölkerung sein. Wir haben es zum Glück nicht mit Ebola zu tun!

Ebenfalls ersatzlos zu streichen ist Abs. 5. Es darf nicht sein, dass letztlich die Steuerzahlenden dafür aufkommen müssen, wenn massenweise Tests durchgeführt werden, deren Ergebnisse und Treffsicherheit durchaus in Frage gestellt werden dürfen.<sup>2</sup>

## Zusätzliche Bestimmungen

### Antrag:

**Art. 2 Abs. 7 (neu):** Eine Impfung zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie (*alternativ: Impfung gegen SARS-CoV-2*) darf nur mit Einwilligung der betroffenen Person verabreicht werden. Diese Einwilligung darf auch nicht indirekt erzwungen werden.

**Art. 2 Abs. 8 (neu):** Das Tragen einer Maske im öffentlichen Raum, einschliesslich bei der Benutzung des öffentlichen Verkehrs, ist freiwillig.

**Art. 2 Abs. 9 (neu):** Die Verwendung der Swiss-Covid-App ist freiwillig. Personen, die die App nicht nutzen, dürfen nicht benachteiligt werden.

### Begründung:

Die Vorlage soll mit einer Bestimmung ergänzt werden, wonach eine allfällige **Impfung** im Zusammenhang mit Covid-19 ausdrücklich nur verabreicht werden darf, wenn die betroffene Person damit einverstanden ist und auch nicht vom Arbeitgeber oder in anderer Form, bspw. mittels gewisser Zugangsbeschränkungen, dazu gezwungen werden kann. Diese spezial-gesetzliche Bestimmung ginge dem EpG vor. Damit kann allfälligen Bedenken in der Bevölkerung begegnet werden und die Akzeptanz der Vorlage wird generell erhöht.

Die **Maskenpflicht** erhitzt die Gemüter! Nachdem der Bundesrat und auch das BAG im Frühling wochenlang erzählten, das Tragen einer Maske im sei nicht wirklich zielführend, erstaunt es nun

<sup>2</sup> Vgl. z.B. <https://www.nzz.ch/wissenschaft/corona-krise-testen-testen-testen-aber-richtig-ld.1556529>.

umso mehr, dass per 6. Juli eine generelle Maskenpflicht für Nutzerinnen und Nutzer des öffentlichen Verkehrs eingeführt wurde. Mittlerweile sind ja genug Masken an Lager und es ist daher verständlich, dass diese verkauft werden sollen. Ich werde zudem den Eindruck nicht los, dass es sich bei der Maskenpflicht um einen Akt der (möglicherweise auch von der EU inspirierten) Symbolpolitik handelt, der die Bevölkerung im wahrsten Sinn des Worts übermässig bevormundet. Die Maske muss sogar getragen werden, wenn man allein oder weniger als 15 Minuten im öffentlichen Verkehr (selbst auf einem Schiff an der frischen Luft) sitzt und der Mindestabstand von 2 bzw. neu 1.5 Metern eingehalten werden kann. Diese Massnahme ist unverhältnismässig und verstösst gegen die Menschenwürde! Bundesrätin Simonetta Sommaruga mag das anders sehen. Doch blickt man denjenigen, die die Maske tragen, in die Augen, fällt regelmässig auf, wie wenig Lebensfreude noch vorhanden ist. Hinzu kommt, dass der Nutzen und mögliche negative Auswirkungen des Maskentragens immer noch kontrovers diskutiert werden. Zudem sind gesunde Menschen nicht ansteckend und es gibt auch deshalb keinen vernünftigen Grund, dass sie eine Maske tragen müssten. Wer sich krank fühlt oder Kontakt mit Infizierten hatte, für die oder den gilt sowieso: «Bleiben Sie zuhause. ~~Retten Sie Leben~~». Ausserdem ist der Anteil der positiv Getesteten und allenfalls Erkrankten (ein Grossteil davon ist mittlerweile wieder genesen) gemessen an der Einwohnerzahl der Schweiz gering. Angesichts dessen gilt es das Risiko, dass Personen, die sich topfit fühlen und das Virus in sich tragen und eventuell mit öffentlichen Verkehrsmitteln unterwegs sind, in Kauf zu nehmen. Der Strassenverkehr bspw. birgt auch gewisse Risiken in sich, die gesellschaftlich akzeptiert sind.

Last but not least setzt die Maskenpflicht auch in Bezug auf den Umweltschutz einen falschen Anreiz: Denn Personen, die nicht gewillt sind, im Hochsommer eine Maske zu tragen, könnten sich entscheiden, statt den ÖV zu benutzen vermehrt Auto zu fahren. Und Personen, die aus ökologischer Überzeugung auf ein Auto verzichten woll(t)en, sind klar benachteiligt gegenüber denjenigen, die aufs Auto umsteigen. So gesehen haftet der Maskenpflicht übrigens auch eine diskriminierende Komponente an.

Ebenfalls sollte im Gesetz festgehalten werden, dass die Verwendung der **Swiss-Covid-App** wie vom Bundesrat angekündigt auf freiwilliger Basis erfolgt und Personen, die es vorziehen, die App nicht zu installieren, in keiner Weise benachteiligt werden.

André Förster  
Geissbergstrasse 1  
8302 Kloten

Einschreiben  
Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

---

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent

---

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)



aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

---

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>11</sup> <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

<sup>12</sup> <https://jcblemai.github.io>



Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenar-

---

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

beit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheidung des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen wer-

---

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

den». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

---

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

---

<sup>19</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz [https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>20</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>



Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Kloten, 09. Juli 2020



(André Förster)

---

<sup>21</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Denise Fausch  
Dorfstrasse 19  
5423 Freienwil

Bundeskanzlei BK  
Walter Thurnherr  
[recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch)

Freienwil, 09.07.2020

**Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen und Verordnungen des Bundesrats zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie: Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Thurnherr, sehr geehrte Damen und Herren

Ich danke Ihnen für die Möglichkeit, zum Entwurf des Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen und Verordnungen des Bundesrats zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Corona-Gesetz) Stellung nehmen zu können.

Ich danke Ihnen allen für Ihr Engagement im Zusammenhang mit Corona und das rasche Handeln, das am Anfang wichtig war. Es ist sicher nicht einfach, die richtigen Massnahmen zu treffen – unter Zeitdruck, ohne genaue Kenntnisse über die gesundheitlichen Auswirkungen von Covid-19 und im Spannungsfeld, die Bevölkerung zu schützen ohne dabei unverhältnismässige Massnahmen zu ergreifen, sowie unter internationalem Druck anderer Länder und deren Massnahmen. Im Nachhinein ist man immer schlauer – aber spätestens seit April 2020 hätte der Bundesrat die Situation kritisch hinterfragen müssen.

Im Folgenden unterbreite ich Ihnen meine Änderungsanträge:

**1. Artikel 1 Gegenstand und Grundsatz**

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

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

Antrag:

Ich beantrage, dass der Bundesrat die Gefährlichkeit von Covid-19, auf welcher das gesamte Corona-Gesetz basiert, sauber abklärt, indem er transparente Zahlen und Statistiken erstellt und sich dabei von einem interdisziplinär zusammengesetzten, unabhängigen Gremium mit unterschiedlichen Sichtweisen und Meinungen beraten lässt. Ich beantrage zudem, dass der Bundesrat erst dann anhand der objektiven Fakten überprüft, ob es ein Corona-Gesetz braucht und die Massnahmen verhältnismässig sind, um die Bevölkerung zu schützen – und bis dahin das Corona-Gesetz zurückzieht oder auf spätestens Ende 2020 befristet und zwar ohne Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i.

Begründung:<sup>1</sup>

- Alle bisher getroffenen Massnahmen basieren auf einem Test, der sehr unsicher ist.
- Je mehr Tests durchgeführt werden, desto mehr Infizierte bzw. auch falsch-positiv Getestete werden gefunden. Die tatsächliche Zahl der Infizierten in der gesamten

---

<sup>1</sup> Begründung zu Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i siehe unter Punkt 2



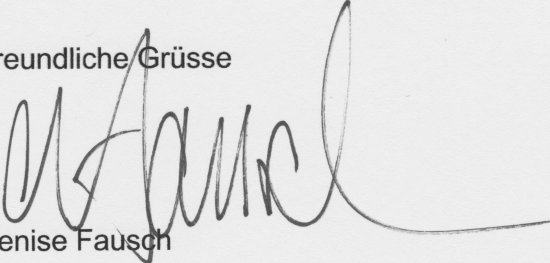
menschliche Erbgut verändern können.<sup>6</sup> Da erstmals solche Impfverfahren angewendet werden und aufgrund der fehlenden Langzeiterfahrungen damit, ist das ein (unkontrollierbares) Experiment mit der Menschheit.

Grundsätzlich haben wir alle ein Immunsystem, auf das wir auch vertrauen dürfen – und das wir während einer Grippe-Epidemie bewusst stärken können. Leider ist das bei all den im Gesetz vorgeschlagenen Massnahmen kein Thema (z.B. steht nicht im Gesetz «der Bundesrat ordnet an, dass sich alle gesund ernähren und dabei genügend Vitamine zu sich nehmen und sich ausreichend an der frischen Luft bewegen» oder «der Bundesrat trägt Sorge, dass grundsätzlich keine ungesunden Lebensmittel (Zucker, Konservierungsstoffe, etc.) in den Verkauf mehr gelangen»<sup>7</sup>).

Zusätzlich gibt es auch alternative Heilmethoden, die alle sehr erfolgreich sind – auch bei Corona, und gut unterstützen können, die Selbstheilungskräfte zu aktivieren – auch präventiv. Leider scheint dies während der gesamten Corona-Zeit bisher nicht von Interesse zu sein und ist auch kein Thema in diesem Gesetz.

Ich danke Ihnen, für die Berücksichtigung meiner Anträge. Für allfällige Rückfragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung: [mail@denisefausch.ch](mailto:mail@denisefausch.ch)

Freundliche Grüsse



Denise Fausch

---

<sup>6</sup> <https://www.wodarg.com/impfen/>

<sup>7</sup> Z.B. analog der Tabakpolitik

**Einschreiben**  
Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern

## **Vernehmlassung «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

---

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

---

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>11</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

<sup>12</sup> <https://jcblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

---

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>



gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

#### **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

#### **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

#### **Fazit**

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

---

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

---

<sup>19</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz [https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>20</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Münchenstein, 9. Juli 2020

Beat Weber

B. Weber

Angelika Weber

A. Weber

---

<sup>21</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

**Einschreiben**  
Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern

## **Vernehmlassung «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

---

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

---

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>11</sup> <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

<sup>12</sup> <https://jcbfleming.github.io>



unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

---

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

## 7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## 8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

### **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

### **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

### **Fazit**

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

---

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

---

<sup>19</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz [https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>20</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Münchenstein, 9. Juli 2020

Christian Weber



Isabelle Weber



---

<sup>21</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Oberwil, 08 Juli 2020

**Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen und Verordnungen des Bundesrats zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie: Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Thurnherr, sehr geehrte Damen und Herren

Ich danke Ihnen für die Möglichkeit, zum Entwurf des Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen und Verordnungen des Bundesrats zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Corona-Gesetz) Stellung nehmen zu können.

Ich danke Ihnen allen für Ihr Engagement im Zusammenhang mit Corona und das rasche Handeln, das am Anfang wichtig war. Es ist sicher nicht einfach, die richtigen Massnahmen zu treffen – unter Zeitdruck, ohne genaue Kenntnisse über die gesundheitlichen Auswirkungen von Covid-19 und im Spannungsfeld, die Bevölkerung zu schützen ohne dabei unverhältnismässige Massnahmen zu ergreifen, sowie unter internationalem Druck anderer Länder und deren Massnahmen. Im Nachhinein ist man immer schlauer – aber spätestens seit April 2020 hätte der Bundesrat die Situation kritisch hinterfragen müssen.

Im Folgenden unterbreite ich Ihnen meine Änderungsanträge:

**1. Artikel 1 Gegenstand und Grundsatz**

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

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

Antrag:

Ich beantrage, dass der Bundesrat die Gefährlichkeit von Covid-19, auf welcher das gesamte Corona-Gesetz basiert, sauber abklärt, indem er transparente Zahlen und Statistiken erstellt und sich dabei von einem interdisziplinär zusammengesetzten, unabhängigen Gremium mit unterschiedlichen Sichtweisen und Meinungen beraten lässt. Ich beantrage zudem, dass der Bundesrat erst dann anhand der objektiven Fakten überprüft, ob es ein Corona-Gesetz braucht und die Massnahmen verhältnismässig sind, um die Bevölkerung zu schützen – und bis dahin das Corona-Gesetz zurückzieht oder auf spätestens Ende 2020 befristet und zwar ohne Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i.

Begründung:<sup>1</sup>

- Alle bisher getroffenen Massnahmen basieren auf einem Test, der sehr unsicher ist.
- Je mehr Tests durchgeführt werden, desto mehr Infizierte bzw. auch falsch-positiv Getestete werden gefunden. Die tatsächliche Zahl der Infizierten in der gesamten

---

<sup>1</sup> Begründung zu Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i siehe unter Punkt 2



Bevölkerung liegt aber höher. Wenn man zur Berechnung der Sterberate die Zahl der Verstorbenen durch die Zahl der Infizierten teilt, führt das automatisch zu einer Überschätzung der Todesrate. Zusätzlich dazu erhielten alle Verstorbenen, die positiv getestet waren, Corona als Todesursache, auch wenn sie an Krebs oder anderen Erkrankungen litten. Das führte zu einer Verfälschung und somit massiven Überschätzung der Covid-19-Sterberate.

- Die Infektionszahlen wurden in allen Darstellungen immer kumuliert aufgeführt. In Wahrheit fand aber kein exponentieller Anstieg der Kurve statt, wenn man den Anteil Infizierter in Relation zur jeweiligen Testmenge darstellt und die Genesenen in der Statistik als solche darstellt.
- Es wurde keine Unterscheidung von Infizierten und Erkrankten gemacht.

Auf der Basis solcher unwissenschaftlichen, intransparenten, manipulativen Grundlagen wurden der Lockdown und alle Corona-Massnahmen ausgerufen. Wie eine ETH-Studie zeigt, waren zu diesem Zeitpunkt bereits der R-Wert unter 1 und die Fallzahlen abgeflacht.<sup>2</sup> Zudem gibt es verteilt über die ganze Welt hochrangige Expertinnen und Experten, die anderer Meinung sind, was die Gefährlichkeit und die von den Regierungen daraus abgeleiteten Massnahmen betrifft.<sup>3</sup> Leider fanden solche ExpertInnen-Meinungen kaum Beachtung in den Mainstream-Medien, wodurch ein verzerrtes, einheitliches öffentliches Bild der Situation entstand und ein kontroverser gesellschaftlicher Diskurs unterbunden wurde.

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

[...] <sup>3</sup> Er kann zur Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Heilmitteln und Schutzausrüstungen:

[...] <sup>i</sup> Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel vorsehen; [...]

### Antrag:

Ich beantrage, den Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i «<sup>i</sup> Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel vorsehen;» zu streichen.

### Begründung:

Mit diesem Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i kann der Bundesrat Impfungen für obligatorisch erklären. Es wird weder in den Erläuterungen noch im Gesetz selbst eine Einschränkung in Bezug auf besonders vulnerable Bevölkerungsgruppen vorgenommen – wobei mir auch das fragwürdig erscheinen würde. Damit schafft sich der Bundesrat die gesetzliche Grundlage für einen indirekten Impfwang. Grundsätzlich erachte ich uns Menschen als selbstverantwortliche Individuen. Jene, die aus gesundheitlichen Gründen das Gefühl haben zu müssen oder aus Solidarität wollen, können sich impfen lassen, falls ein Impfstoff vorliegt. Es gibt keinen Grund, weshalb sich alle anderen obligatorisch impfen lassen müssten. Es sei denn, es geht gar nicht um Corona sondern um Grösseres.<sup>4</sup> Falls dies so wäre, ist es völlig undemokratisch, über eine Impfung verbunden mit einer Angstkampagne allen Menschen irgendeinen Marker für ID2020 zu setzen, ohne darüber den gesellschaftlichen Diskurs in unserem (noch) demokratischen Land geführt zu haben. Zudem ist bekannt, dass Impfungen (unabsichtlich und in diesem Fall aufgrund nicht ausreichender Erprobung) Krankheiten auslösen können.<sup>5</sup> Insbesondere problematisch ist, dass von den 12 Covid-19-Impfstoffen, die derzeit in klinischer Prüfung sind, vier rekombinierte RNA und drei DNA enthalten, die

---

<sup>2</sup> <https://smw.ch/article/doi/smw.2020.20271>

<sup>3</sup> <https://www.nichtohneuns.de/virus/>

<sup>4</sup> Zum Beispiel <https://id2020.org/>

<sup>5</sup> <https://childrenshealthdefense.org/>

das menschliche Erbgut verändern können.<sup>6</sup> Da erstmals solche Impfverfahren angewendet werden und aufgrund der fehlenden Langzeiterfahrungen damit, ist das ein (unkontrollierbares) Experiment mit der Menschheit.

Grundsätzlich haben wir alle ein Immunsystem, auf das wir auch vertrauen dürfen – und das wir während einer Grippe-Epidemie bewusst stärken können. Leider ist das bei all den im Gesetz vorgeschlagenen Massnahmen kein Thema (z.B. steht nicht im Gesetz «der Bundesrat ordnet an, dass sich alle gesund ernähren und dabei genügend Vitamine zu sich nehmen und sich ausreichend an der frischen Luft bewegen» oder «der Bundesrat trägt Sorge, dass grundsätzlich keine ungesunden Lebensmittel (Zucker, Konservierungsstoffe, etc.) in den Verkauf mehr gelangen»<sup>7</sup>).

Zusätzlich gibt es auch alternative Heilmethoden, die alle sehr erfolgreich sind – auch bei Corona, und gut unterstützen können, die Selbstheilungskräfte zu aktivieren – auch präventiv. Leider scheint dies während der gesamten Corona-Zeit bisher nicht von Interesse zu sein und ist auch kein Thema in diesem Gesetz.

Ich danke Ihnen, für die Berücksichtigung meiner Anträge. Für allfällige Rückfragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung (edward.leypoldt@gmail.com).

Freundliche Grüsse

Edward Leypoldt

---

<sup>6</sup> <https://www.wodarg.com/impfen/>

<sup>7</sup> Z.B. analog der Tabakpolitik

Hohlegasse 5, 4104 Oberwil  
Jutta Jerlich

Bundeskanzlei BK  
Walter Thurnherr  
[recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch)

Oberwil, 08 Juli 2020

## **Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen und Verordnungen des Bundesrats zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie: Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Thurnherr, sehr geehrte Damen und Herren

Ich danke Ihnen für die Möglichkeit, zum Entwurf des Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen und Verordnungen des Bundesrats zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Corona-Gesetz) Stellung nehmen zu können.

Ich danke Ihnen allen für Ihr Engagement im Zusammenhang mit Corona und das rasche Handeln, das am Anfang wichtig war. Es ist sicher nicht einfach, die richtigen Massnahmen zu treffen – unter Zeitdruck, ohne genaue Kenntnisse über die gesundheitlichen Auswirkungen von Covid-19 und im Spannungsfeld, die Bevölkerung zu schützen ohne dabei unverhältnismässige Massnahmen zu ergreifen, sowie unter internationalem Druck anderer Länder und deren Massnahmen. Im Nachhinein ist man immer schlauer – aber spätestens seit April 2020 hätte der Bundesrat die Situation kritisch hinterfragen müssen.

Im Folgenden unterbreite ich Ihnen meine Änderungsanträge:

### **1. Artikel 1 Gegenstand und Grundsatz**

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

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

#### Antrag:

Ich beantrage, dass der Bundesrat die Gefährlichkeit von Covid-19, auf welcher das gesamte Corona-Gesetz basiert, sauber abklärt, indem er transparente Zahlen und Statistiken erstellt und sich dabei von einem interdisziplinär zusammengesetzten, unabhängigen Gremium mit unterschiedlichen Sichtweisen und Meinungen beraten lässt. Ich beantrage zudem, dass der Bundesrat erst dann anhand der objektiven Fakten überprüft, ob es ein Corona-Gesetz braucht und die Massnahmen verhältnismässig sind, um die Bevölkerung zu schützen – und bis dahin das Corona-Gesetz zurückzieht oder auf spätestens Ende 2020 befristet und zwar ohne Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i.

#### Begründung:<sup>1</sup>

- Alle bisher getroffenen Massnahmen basieren auf einem Test, der sehr unsicher ist.
- Je mehr Tests durchgeführt werden, desto mehr Infizierte bzw. auch falsch-positiv Getestete werden gefunden. Die tatsächliche Zahl der Infizierten in der gesamten

---

<sup>1</sup> Begründung zu Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i siehe unter Punkt 2

Bevölkerung liegt aber höher. Wenn man zur Berechnung der Sterberate die Zahl der Verstorbenen durch die Zahl der Infizierten teilt, führt das automatisch zu einer Überschätzung der Todesrate. Zusätzlich dazu erhielten alle Verstorbenen, die positiv getestet waren, Corona als Todesursache, auch wenn sie an Krebs oder anderen Erkrankungen litten. Das führte zu einer Verfälschung und somit massiven Überschätzung der Covid-19-Sterberate.

- Die Infektionszahlen wurden in allen Darstellungen immer kumuliert aufgeführt. In Wahrheit fand aber kein exponentieller Anstieg der Kurve statt, wenn man den Anteil Infizierter in Relation zur jeweiligen Testmenge darstellt und die Genesenen in der Statistik als solche darstellt.
- Es wurde keine Unterscheidung von Infizierten und Erkrankten gemacht.

Auf der Basis solcher unwissenschaftlichen, intransparenten, manipulativen Grundlagen wurden der Lockdown und alle Corona-Massnahmen ausgerufen. Wie eine ETH-Studie zeigt, waren zu diesem Zeitpunkt bereits der R-Wert unter 1 und die Fallzahlen abgeflacht.<sup>2</sup> Zudem gibt es verteilt über die ganze Welt hochrangige Expertinnen und Experten, die anderer Meinung sind, was die Gefährlichkeit und die von den Regierungen daraus abgeleiteten Massnahmen betrifft.<sup>3</sup> Leider fanden solche ExpertInnen-Meinungen kaum Beachtung in den Mainstream-Medien, wodurch ein verzerrtes, einheitliches öffentliches Bild der Situation entstand und ein kontroverser gesellschaftlicher Diskurs unterbunden wurde.

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

[...] <sup>3</sup> Er kann zur Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Heilmitteln und Schutzausrüstungen:

[...] <sup>i</sup> Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel vorsehen; [...]

### Antrag:

Ich beantrage, den Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i «<sup>i</sup> Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel vorsehen;» zu streichen.

### Begründung:

Mit diesem Artikel 2 Absatz 3 Ziffer i kann der Bundesrat Impfungen für obligatorisch erklären. Es wird weder in den Erläuterungen noch im Gesetz selbst eine Einschränkung in Bezug auf besonders vulnerable Bevölkerungsgruppen vorgenommen – wobei mir auch das fragwürdig erscheinen würde. Damit schafft sich der Bundesrat die gesetzliche Grundlage für einen indirekten Impfbzwang. Grundsätzlich erachte ich uns Menschen als selbstverantwortliche Individuen. Jene, die aus gesundheitlichen Gründen das Gefühl haben zu müssen oder aus Solidarität wollen, können sich impfen lassen, falls ein Impfstoff vorliegt. Es gibt keinen Grund, weshalb sich alle anderen obligatorisch impfen lassen müssten. Es sei denn, es geht gar nicht um Corona sondern um Grösseres.<sup>4</sup> Falls dies so wäre, ist es völlig undemokratisch, über eine Impfung verbunden mit einer Angstkampagne allen Menschen irgendeinen Marker für ID2020 zu setzen, ohne darüber den gesellschaftlichen Diskurs in unserem (noch) demokratischen Land geführt zu haben. Zudem ist bekannt, dass Impfungen (unabsichtlich und in diesem Fall aufgrund nicht ausreichender Erprobung) Krankheiten auslösen können.<sup>5</sup> Insbesondere problematisch ist, dass von den 12 Covid-19-Impfstoffen, die derzeit in klinischer Prüfung sind, vier rekombinierte RNA und drei DNA enthalten, die

---

<sup>2</sup> <https://smw.ch/article/doi/smw.2020.20271>

<sup>3</sup> <https://www.nichtohneuns.de/virus/>

<sup>4</sup> Zum Beispiel <https://id2020.org/>

<sup>5</sup> <https://childrenshealthdefense.org/>

das menschliche Erbgut verändern können.<sup>6</sup> Da erstmals solche Impfverfahren angewendet werden und aufgrund der fehlenden Langzeiterfahrungen damit, ist das ein (unkontrollierbares) Experiment mit der Menschheit.

Grundsätzlich haben wir alle ein Immunsystem, auf das wir auch vertrauen dürfen – und das wir während einer Grippe-Epidemie bewusst stärken können. Leider ist das bei all den im Gesetz vorgeschlagenen Massnahmen kein Thema (z.B. steht nicht im Gesetz «der Bundesrat ordnet an, dass sich alle gesund ernähren und dabei genügend Vitamine zu sich nehmen und sich ausreichend an der frischen Luft bewegen» oder «der Bundesrat trägt Sorge, dass grundsätzlich keine ungesunden Lebensmittel (Zucker, Konservierungsstoffe, etc.) in den Verkauf mehr gelangen»<sup>7</sup>).

Zusätzlich gibt es auch alternative Heilmethoden, die alle sehr erfolgreich sind – auch bei Corona, und gut unterstützen können, die Selbstheilungskräfte zu aktivieren – auch präventiv. Leider scheint dies während der gesamten Corona-Zeit bisher nicht von Interesse zu sein und ist auch kein Thema in diesem Gesetz.

Ich danke Ihnen, für die Berücksichtigung meiner Anträge. Für allfällige Rückfragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung (jutta.jerlich@gmail.com).

Freundliche Grüsse



Jutta Jerlich

---

<sup>6</sup> <https://www.wodarg.com/impfen/>

<sup>7</sup> Z.B. analog der Tabakpolitik

Thomas Müller  
Hintermeisterhof 1  
8038 Zürich  
Mue\_74@yahoo.de  
076 528 16 97

Einschreiben  
Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

---

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>



Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup> Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund. Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

---

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April

---

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>11</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

---

<sup>12</sup> <https://jcblemai.github.io>

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

---

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

---

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

## **Fazit**

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen

---

<sup>19</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>20</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>



bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Zürich, 10. Juli 2020



Thomas Müller

---

<sup>21</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben  
Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die

---

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

---

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

---

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>11</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

<sup>12</sup> <https://jcbblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

#### **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

#### **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der

---

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## 7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

---

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>



## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

---

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

---

<sup>19</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>20</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes,

Sandra Mannstadt  
Im Hinterengeli 2  
CH-4125 Riehen

den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Mit herzlichem Gruss,



Sandra Mannstadt

Riehen, 09.07.2020

---

<sup>21</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>



# EINSCHREIBEN

An das  
Bundesamt für Justiz BJ  
Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung II  
Bundesrain 20  
3003 Bern

## Stellungnahme Vernehmlassung zu Covid-19-Gesetz

Von: Vorname, Familienname

oder Organisation

Brigitte Heiniger

Zusatz

Adresse

Eigerweg 1

PLZ

3661

Ort

Vetendorf

Datum

09.07.2020

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

Sehr geehrte Regierung, sehr geehrter Bundesrat, sehr geehrtes Parlament,  
Sehr geehrte Volksvertreter

Wir sind in ernstester Sorge wegen des **Impfobligatoriums**, welches durch das neue Gesetz ermöglicht werden soll (gem. Ihrem «Erläuternden Bericht», Seite 10 auf <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>).

Wir bitten Sie: **Verhindern Sie, dass ein mögliches Impfobligatorium im neuen Gesetz steht.** Gemäss vielen Berichten wird die geplante RNA-Impfung genverändernd und schlecht getestet sein; insbesondere die Testung von Langzeitwirkungen dieser neuen Art von Impfung fallen komplett aus. Ein Experiment an der ganzen Schweizer Bevölkerung?

Eine Impfung ist ein Eingriff in die körperliche (und bei Impfgegnerschaft auch in die geistige und seelische) Unversehrtheit des Menschen. Stehen Sie dafür ein, dass jeder Mensch für sich



selber entscheiden darf, ob er sich impfen lassen will oder nicht. Falls Sie diese Entscheidung dem einzelnen Bürger durch einen Zwang abnehmen, und in der Folge weitreichende Impfschäden auftreten, ist das eine Katastrophe undenkbarer Ausmasses.

#### HAUPTARGUMENTATION «PLACEBO» und SPALTUNG DER GESELLSCHAFT:

**Es ist wissenschaftlich erwiesen, dass der Patient durch seine Einstellung gegenüber einem Medikament den grössten Heilerfolg bewirken kann («Placebo-Effekt»). Eine geistige Einstellung aber kann niemals erzwungen werden. Mit einem Impfblogatorium auch für Impfgegner bewirken Sie einen PLACEBO – U M K E H R – E F F E K T:**

**Die Impfung wird bei vielen Impfgegnern, die nicht an die heilende Kraft einer Impfung glauben, sondern im Gegenteil von deren Schädlichkeit zutiefst überzeugt sind, zu schweren Erkrankungen führen.**

**Ein schwerer innerschweizerischer Konflikt ist vorprogrammiert, wenn Impfgegner zum Impfen gezwungen werden – wenn Sie, geehrte Parlamentarierinnen und Parlamentarier, diesem Gesetz zustimmen. Können Sie das verantworten?**

Mit freundlichen Grüssen

Eingereicht von: Brigitte Heiniger  
Ort: Vetendorf  
Datum: 09.07.2020  
Unterschrift: Heiniger

Weitere Unterschrift(en):

|                        |                  |
|------------------------|------------------|
| <u>Heiniger Armin</u>  | <u>A. Fin...</u> |
| [Name in Druckschrift] | [Unterschrift]   |

|                        |                |
|------------------------|----------------|
| .....                  | .....          |
| [Name in Druckschrift] | [Unterschrift] |

|                        |                |
|------------------------|----------------|
| .....                  | .....          |
| [Name in Druckschrift] | [Unterschrift] |

|                        |                |
|------------------------|----------------|
| .....                  | .....          |
| [Name in Druckschrift] | [Unterschrift] |



Marc Benz  
Albisstrasse 13  
6340 Baar

Einschreiben  
Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

---

1 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

2 <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

3 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

4 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup> Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund. Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1<sup>7</sup> ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis

---

5 <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

6 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

7 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

8 [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen. Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei

---

9 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

10 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

11 <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

12 <https://jcbblemai.github.io>

Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

13 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

14 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

## 7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## 8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in

---

15 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

16 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

17 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

## **Fazit**

---

18 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>



Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

---

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz [https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

20 <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Baar, 09. Juli 2020



Marc Benz

---

21 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Therese Benz  
Hallerstrasse 6  
3604 Thun

Einschreiben  
Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

---

1 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>  
2 <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>  
3 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>  
4 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1<sup>7</sup> ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis

---

5 <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

6 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.asset-detail.3742835.html>

7 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

8 [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnissen angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen. Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei

---

9 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

10 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

11 <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

12 <https://jcbblemai.github.io>

Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

13 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

14 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>



## 7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## 8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in

15 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

16 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

17 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

## **Fazit**

---

18 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

---

19 . David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz [https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-aus-trieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-aus-trieb/45203984)

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

20 <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Thun, 09.07.2020

Therese Benz

---

21 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

An die  
Schweizerische Bundeskanzlei  
Bundeshaus West  
3003 Bern

## **Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz**

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret  
Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli  
Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetz eröffnet. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend kommen wir zum Schluss,

- (1) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;
- (2) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (3) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

### **Wir empfehlen daher der Bundesversammlung**

- (I) auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;**
- (II) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage:  
das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;**
- (III) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes:  
eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.**

### **Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:**

#### **1.) Zu Schlussfolgerung 1**

##### **Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV**

Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV. Eine Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV würde voraussetzen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen

(Tschannen in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3. Auflage 2014). Im Zusammenhang mit COVID-19 bedeutet dies: Der Bundesrat hätte *nachzuweisen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich erklärt*.

Diesen Nachweis hat der Bundesrat nicht erbracht. Er hat nicht einmal den Versuch unternommen, ihn zu erbringen. Er ist in dieser Hinsicht in keiner Art und Weise tätig geworden.

Damit missachtet er die Beweispflicht, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebotenen Beweispflichten während der Corona-Krise noch niemals, also seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnahmen nicht nachgekommen ist. Die verfassungswidrigen Grundrechtsbeschneidungen (Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Familienfreiheit, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit u.a.m) dauern nun schon mehrere Monate an, ohne dass die Exekutive auch nur Anstalten macht, ihren Beweislasten nachzukommen. Stattdessen hat sie ausländische Lagebeurteilungen kopf- und kritiklos übernommen und ausländische Massnahmen ungeprüft in der Schweiz ebenfalls erlassen und umgesetzt. Damit hat sie schweizerische Souveränität mit Füßen getreten, anstatt dem Auftrag nachzukommen, für den sie gewählt ist: eine eigene, kritische Lagebeurteilung zu erstellen, die verschiedene Seiten der alles andere als einheitlichen wissenschaftlichen Expertise zu Wort kommen lässt (Dr. med. Claus Köhnlein, Prof. Dr. Hendrick Streeck; Prof. Dr. Sucharit Bhakdi, Prof. Dr. Klaus Püschel; Dr. Wolfgang Wodarg, Prof. Dr. John Ioannidis; Prof. Dr. Knut Wittkowski; Prof. Dr. Doron Lancet und viele andere mehr). Auf diese Weise kam es zum Erlass unverhältnismässiger, weil nicht erforderlicher Massnahmen. Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der Bundesverfassung. Es muss demnach vom Parlament unbedingt korrigiert werden, um weitere Verletzungen wesentlicher verfassungsmässiger Grundsätze (Verhältnismässigkeit etc.) wenigstens für die Zukunft auszuschliessen.

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBIWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]). Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend



anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.

**Die stete Berufung auf die Testergebnisse seitens Bundesrat ist deshalb im Fall von COVID-19 irreführend und zur Rechtfertigung besonderer Kompetenzen nicht geeignet.**

Um unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich erkrankte Personen wirksam zu behandeln und um die Verbreitung des grippeähnlichen Phänomens COVID-19 zu hemmen, ist es in keiner Weise erforderlich, dass der Bundesrat besondere Kompetenzen auf der Basis von Art. 7 oder 6 Epidemiengesetz (Ausserordentliche oder Besondere Lage) beansprucht. Die täglich aufs Neue vom BAG bestätigten tiefen Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen sowie die Erkenntnis, dass COVID-19 für sich allein die öffentliche Gesundheit nicht erheblich bedroht, hätten längst zu einer Beendigung auch der Besonderen Lage (Art. 6 EpG) führen müssen.

Obwohl es evident ist, dass von COVID-19 **keine erhebliche Gefahr** mehr ausgeht für **die öffentliche Gesundheit und für die Spitalinfrastruktur**, hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt triftige und wissenschaftlich überprüfbare Gründe vorgebracht, um die Aufrechterhaltung seiner weitreichenden Kompetenzen im Zusammenhang mit COVID-19 zu rechtfertigen.

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit dieses Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, *welche nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden, wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde. Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.*

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemiengesetzes (und allenfalls von Art. 185 Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden.

Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

## **2.) Zu Schlussfolgerung 2:**

### **Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung)**

Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *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 die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.*“(Erläuterungen S. 7)

Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemiengesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in

der Art der „Spanischen Grippe“<sup>1</sup>. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter dahinraffte, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest. (Vgl. Roger Köppel, Telegram, [https://t.me/uncut\\_news/12181](https://t.me/uncut_news/12181) )

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemiengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippesaison überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekannten Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des *European Centre for Disease Prevention and Control* aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.
- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial – in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen

---

1 Im Sinne der Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010, S. 363.

einzuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemiengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemiengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute. Obduktionen wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

**Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19 bezweckt, keine Notwendigkeit.** Mit dem geltenden Epidemiengesetz steht dem Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

### **3.) Zu Schlussfolgerung 3**

#### **Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesondere das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen**

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst werden.

**Zu streichende Teile:** Folgende Artikel und Absätze schätzen wir aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- **Art. 2 Abs. 3 lit. g** betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:  
Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).
- **Art. 2 Abs. 3 lit. h** betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:  
Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.  
Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.

Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.

Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.

- **Art. 2 Abs. 3 lit. i** betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:

Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein **Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit** zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. j** betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.

- **Art. 2 Abs. 6** betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten

Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

- **Art. 8** betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhdi, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von **Art. 258 StGB** (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. **Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art.8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.**

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem **Qualitätsmonitoring** gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- **Art. 11** betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blossе Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

**Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung:**

**Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem und für unsere Wirtschaft unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum empfehlen wir das ersatzlose Streichen von Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs.**

Eingereicht von: Ines Gaitzsch und Florian Kober

---

Ort: 8165 Oberweningen, Museumweg 2

Datum: 09.07.2020



u.r.s. jOsé zuber  
Allmendstrasse 83  
4500 Solothurn

Per E-Mail an  
recht@bk.admin.ch

Solothurn, 4. Juli 2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum **Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19** Epidemie erlangt. Als verantwortungsvoller Bürger unseres Landes habe ich den Gesetzesentwurf studiert und begrüsse grundsätzlich die Massnahmen zur fortführenden Eindämmung der Covid-19 Epidemie, soweit diese **verhältnismässig** sind.

Einzig zu **Art. 2** des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, "**Impfungen für obligatorisch zu erklären**", möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfblogatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (*jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit*) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme  
Mit freundlichen Grüssen

Urs José Zuber

Dipl.-Ing. (FH) Heike Hütterer  
Klingenbergrasse 5  
8508 Homburg

Per E-Mail an  
recht@bk.admin.ch

Homburg, 09. Juni 2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum **Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19** Epidemie erlangt. Als verantwortungsvolle Bürgerin habe ich den Gesetzesentwurf studiert und begrüsse grundsätzlich die Massnahmen zur fortführenden Eindämmung der Covid-19 Epidemie, soweit diese verhältnismässig sind.

Einzig zu **Art. 2** des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, "**Impfungen für obligatorisch zu erklären**", möchte ich hiermit meine tiefsten Bedenken äussern!

Ein Impfblogatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (*jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit*) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Bitte bedenken Sie auch, mit welchem Gesetzestext Sie einst mit ruhigem Gewissen vor Gott stehen werden.

Herzlichen Dank für Ihr Engagement und Ihre Kenntnisnahme  
Mit freundlichen Grüssen

  
Heike Hütterer

Evelyn Kessler  
Hotzestrasse 15  
8805 Richterswil

Per E-Mail an  
recht@bk.admin.ch

Richterswil, 9.07.2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2020 habe ich Kenntnis über die Vernehmlassungsunterlagen zum **Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19** Epidemie erlangt. Als verantwortungsvolle(r) Bürger(in) unseres Landes habe ich den Gesetzesentwurf studiert und begrüsse grundsätzlich die Massnahmen zur fortführenden Eindämmung der Covid-19 Epidemie, soweit diese verhältnismässig sind.

Einzig zu **Art. 2** des Gesetzesentwurfs "Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie", welcher gemäss „erläuterndem Bericht“ (Siehe S.10) auch die Möglichkeit vorsieht, "**Impfungen für obligatorisch zu erklären**", möchte ich hiermit mein tiefstes Bedenken äussern!

Ein Impfblogatorium wäre nicht mit Artikel 10 der BV (*jeder Mensch hat das Recht auf persönliche, insbesondere auf körperliche & geistige Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit*) vereinbar. Insbesondere auch dann nicht, wenn allfällig mögliche Sanktionen im Falle von Impf-Verweigerung, wie der teilweise Ausschluss am gesellschaftlichen, sozialen Leben (Veranstaltungen, Berufsausübung etc.) angeordnet würden.

Jeder Mensch muss das Recht haben selbst zu entscheiden, ob und was in seinen Körper injiziert wird! Deshalb bitte ich Sie aufrichtig, von jeglichen Massnahmen, welche Impfungen für obligatorisch erklären könnten, abzusehen.

Herzlichen Dank für Ihre Kenntnisnahme  
Mit freundlichen Grüssen

Evelyn Kessler

## **Stellungnahme zur Vernehmlassung über das neue Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz)**

Sehr geehrte Regierung, sehr geehrter Bundesrat, sehr geehrtes Parlament,  
Sehr geehrte Volksvertreter

Wir sind in ernstester Sorge wegen des **Impfobligatoriums**, welches durch das neue Gesetz ermöglicht werden soll (gem. Ihrem «Erläuternden Bericht», Seite 10 auf <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>).

Wir bitten Sie: **Verhindern Sie, dass ein mögliches Impfobligatorium im neuen Gesetz steht.** Gemäss vielen Berichten wird die geplante RNA-Impfung genverändernd und schlecht getestet sein; insbesondere die Testung von Langzeitwirkungen dieser neuen Art von Impfung fallen komplett aus. Ein Experiment an der ganzen Schweizer Bevölkerung?

Eine Impfung ist ein Eingriff in die körperliche (und bei Impfgegnerschaft auch in die geistige und seelische) Unversehrtheit des Menschen. Stehen Sie dafür ein, dass jeder Mensch für sich selber entscheiden darf, ob er sich impfen lassen will oder nicht. Falls Sie diese Entscheidung dem einzelnen Bürger durch einen Zwang abnehmen, und in der Folge weitreichende Impfschäden auftreten, ist das eine Katastrophe undenkbarer Ausmasses.

### **HAUPTARGUMENTATION «PLACEBO» und SPALTUNG DER GESELLSCHAFT:**

Es ist wissenschaftlich erwiesen, dass der Patient durch seine Einstellung gegenüber einem Medikament den grössten Heilerfolg bewirken kann («Placebo-Effekt»). Eine geistige Einstellung aber kann niemals erzwungen werden. Mit einem Impfobligatorium auch für Impfgegner bewirken Sie einen **PLACEBO – U M K E H R – E F F E K T**:

Die Impfung wird bei vielen Impfgegnern, die nicht an die heilende Kraft einer Impfung glauben, sondern **im Gegenteil von deren Schädlichkeit zutiefst überzeugt sind, zu schweren Erkrankungen führen.**

Ein schwerer innerschweizerischer Konflikt ist vorprogrammiert, wenn Impfgegner zum Impfen gezwungen werden – wenn Sie, geehrte Parlamentarierinnen und Parlamentarier, diesem Gesetz zustimmen. Können Sie das verantworten?

Mit freundlichen Grüssen  
Martina Nigg

Heidi Lanz  
Endorfstrasse 99  
3655 Sigriswil

Per E-Mail: [recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch)

Bundeskanzlei  
Sektion Recht  
Herr Stephan Brunner  
3003 Bern

EINSCHREIBEN

Sigriswil, 8.7.2020

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 19. Juni wurden die interessierten Kreise dazu eingeladen, sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf des Covid-19-Gesetzes (Vorlage) zu äussern. Es soll als Grundlage dienen, „dass der Bundesrat die bereits in verfassungsunmittelbaren Verordnungen beschlossenen Massnahmen fortführen kann, die für die Bewältigung der Covid-19-Epidemie weiterhin nötig sind.“

Ich bedanke mich beim Bundesrat und allen Beteiligten für die in bester Absicht gewählten und frühzeitig eingeführten Notrechtsmassnahmen und gehe gerne davon aus, dass nur zum wirklichen Schutze und zur Förderung allen Lebens die weiteren verhältnismässigen Schritte unternommen werden.

Dabei möchte ich Sie unterstützen, indem ich folgendermassen Stellung nehme:

- Die diesjährige Grippe hat keinen heftigeren Verlauf gezeigt als die früheren Grippewellen, welche ohne verordnete Einschränkungen und Kollateralschäden durchlebt worden sind. Bitte vergleichen Sie die vertrauenswürdigen Statistiken und machen Sie auch die Bevölkerung darauf aufmerksam, damit die allgemeine Panik beendet wird. Eine Weiterführung der Massnahmen ist meines Erachtens nicht angezeigt.

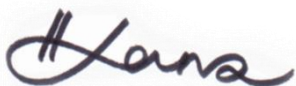
- Es sollten nur verantwortungsvolle, nicht korrumpierbare Ärzte und Pandemologen zu Rate gezogen werden. Etliche Ärzte, medizinische Fachpersonen und Politiker treten ja mit ihren Bedenken seit geraumer Zeit an die Öffentlichkeit, geben ihrem Unbehagen Ausdruck und versuchen, sich bei den Behörden Gehör zu verschaffen.
- Anstatt eine Notverordnung aufrechtzuerhalten, mögen Sie die Bevölkerung umfassend auf die Möglichkeiten hinweisen, wie Immunsystem und Lebensfreude gestärkt werden, um ein gesundes Leben zu führen und grundsätzlich stabil zu bleiben (Vitamine, viel Bewegung in der freien Natur usw.). Es macht Sinn, darauf zu vertrauen, dass die Menschen zu Selbstverantwortung und in Erkrankungsfällen zu gegenseitiger Rücksichtnahme fähig sind.
- Ich gehe davon aus, dass Bundesrat und Parlament sehr gut wissen, wie aggressiv schädigend einige «Neue Technologien» sind. Dazu gehören die Frequenz-Anwendungen ab 3G, für deren verstärkte und erhöhte Weiterführung während der vergangenen Monate vielerorts unbemerkt die Anlagen bereitgestellt worden sind, und die vorgesehenen mRNA-Impfungen. Beide haben und hätten verheerende Folgen. Wir haben nur ohne diese Technologien die Chance, einigermaßen gesund weiterzuleben! Beides muss eingestellt und verboten werden.
- Anstatt unsere Bevölkerung unter einschneidende Massnahmen zu stellen, ist es sinnvoll, die Absichten der WHO und deren Sponsoren unter die Lupe zu nehmen, sie auf ihre Kompetenzfähigkeit und auf ihre Ethik hin zu prüfen. Insbesondere soll die Beziehung zwischen der Schweiz und der «Bill und Melinda Gates-Stiftung» völlig neu gestaltet werden. Sie soll auf eine lautere rechtliche Basis gestellt oder ganz abgebrochen werden.

Jeder lebende Organismus wird von Milliarden von sogenannten Viren natürlicherweise unterstützt. Im Verhältnis zu geplanten unberechenbaren Emissionen und Injektionen sind sämtliche natürliche Viren unbedenklich.

Wer sich verantwortungsvoll als Vertreter eines Volkes in dessen Dienst stellt, setzt sich für die wahrhaftig gesunden Lebensbedingungen allen Lebens ein und unterlässt alles, was irgendwie schädigend wirken könnte.

Ich möchte den Vertretern unseres Volkes wieder vertrauen können. Deshalb bitte ich Sie, sich zum höchsten Wohl aller Lebewesen mutig, klar und verantwortungsvoll einzusetzen.

Mit bestem Dank und freundlichen Grüßen





Stefan Mindt  
Drosselstrasse 25  
4059 Basel

Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die

---

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie.

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

---

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>



### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der

---

<sup>11</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

<sup>12</sup> <https://jcbblemai.github.io>

Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

---

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>



## 7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## 8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen

---

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

---

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>



## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

---

<sup>19</sup>. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar leider von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Basel, 09.07.2020



Stefan Mindt

---

<sup>20</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

<sup>21</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

## **Stellungnahme Vernehmlassung zu Covid-19-Gesetz**

Von: Angela Maria Resch-Eichinger  
Reto Valär  
Felicita Valär

### **EINSCHREIBEN**

An die  
Schweizerische Bundeskanzlei  
Bundeshaus West  
3003 Bern

### **Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz**

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret  
Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli  
Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetz eröffnet. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend kommen wir zum Schluss,

- (1) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;
- (2) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (3) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

### **Wir empfehlen daher der Bundesversammlung**

- (I) **auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;**
- (II) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage:  
**das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;**
- (III) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes:

**eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.**

## **Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:**

### **1.) Zu Schlussfolgerung 1**

#### **Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV**

Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV. Eine Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV würde voraussetzen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen (Tschannen in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3. Auflage 2014). Im Zusammenhang mit COVID-19 bedeutet dies: Der Bundesrat hätte *nachzuweisen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich erklärt.*

Diesen Nachweis hat der Bundesrat nicht erbracht. Er hat nicht einmal den Versuch unternommen, ihn zu erbringen. Er ist in dieser Hinsicht in keiner Art und Weise tätig geworden.

Damit missachtet er die Beweispflicht, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebotenen Beweispflichten während der Corona-Krise noch niemals, also seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnahmen nicht nachgekommen ist. Die verfassungswidrigen Grundrechtsbeschneidungen (Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Familienfreiheit, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit u.a.m.) dauern nun schon mehrere Monate an, ohne dass die Exekutive auch nur Anstalten macht, ihren Beweislasten nachzukommen. Stattdessen hat sie ausländische Lagebeurteilungen kopf- und kritiklos übernommen und ausländische Massnahmen ungeprüft in der Schweiz ebenfalls erlassen und umgesetzt. Damit hat sie schweizerische Souveränität mit Füßen getreten, anstatt dem Auftrag nachzukommen, für den sie gewählt ist: eine eigene, kritische Lagebeurteilung zu erstellen, die verschiedene Seiten der alles andere als einheitlichen wissenschaftlichen Expertise zu Wort kommen lässt (Dr. med. Claus Köhnlein, Prof. Dr. Hendrick Streeck; Prof. Dr. Sucharit Bhakdi, Prof. Dr. Klaus Püschel; Dr. Wolfgang Wodarg, Prof. Dr. John Ioannidis; Prof. Dr. Knut Wittkowski; Prof. Dr. Doron Lancet und viele andere mehr). Auf diese Weise kam es zum Erlass unverhältnismässiger, weil nicht erforderlicher Massnahmen. Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der Bundesverfassung. Es muss demnach vom Parlament unbedingt korrigiert werden, um weitere Verletzungen wesentlicher verfassungsmässiger Grundsätze (Verhältnismässigkeit etc.) wenigstens für die Zukunft auszuschliessen.

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird aber ver-

schwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten ([https:// www.youtube.com/watch?v=MGfBIWX2m0U&feature=youtu.be](https://www.youtube.com/watch?v=MGfBIWX2m0U&feature=youtu.be) [ab Min. 2]). Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.

**Die stete Berufung auf die Testergebnisse seitens Bundesrat ist deshalb im Fall von COVID-19 irreführend und zur Rechtfertigung besonderer Kompetenzen nicht geeignet.**

Um unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich erkrankte Personen wirksam zu behandeln und um die Verbreitung des grippeähnlichen Phänomens COVID-19 zu hemmen, ist es in keiner Weise erforderlich, dass der Bundesrat besondere Kompetenzen auf der Basis von Art. 7 oder 6 Epidemien-gesetz (Ausserordentliche oder Besondere Lage) beansprucht. Die täglich aufs Neue vom BAG bestätigten tiefen Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen sowie die Erkenntnis, dass COVID-19 für sich allein die öffentliche Gesundheit nicht erheblich bedroht, hätten längst zu einer Beendigung auch der Besonderen Lage (Art. 6 EpG) führen müssen.

Obwohl es evident ist, dass von COVID-19 **keine erhebliche Gefahr** mehr ausgeht für **die öffentliche Gesundheit und für die Spitalinfrastruktur**, hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt triftige und wissenschaftlich überprüfbare Gründe vorgebracht, um die Aufrechterhaltung seiner weitreichenden Kompetenzen im Zusammenhang mit COVID-19 zu rechtfertigen.

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit dieses Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, *welche nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden, wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde. Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.*

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemien-gesetzes (und allenfalls von Art. 185 Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden.

Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

## **2.) Zu Schlussfolgerung 2:**

**Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung)**

Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *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 die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.*“(Erläuterungen S. 7)



Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemiengesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“<sup>1</sup>. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter dahintrug, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest. (Vgl. Roger Köppel, Telegram, [https://t.me/uncut\\_news/12181](https://t.me/uncut_news/12181) )

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemiengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippezeit überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekannten Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des *European Centre for Disease Prevention and Control* aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.
- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

---

<sup>1</sup> Im Sinne der Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010, S. 363.



Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial – in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen einzuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemienengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemienengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute. Obduktionen wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

**Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19 bezweckt, keine Notwendigkeit.** Mit dem geltenden Epidemienengesetz steht dem Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

### 3.) Zu Schlussfolgerung 3

#### **Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesondere das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen**

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst werden.

**Zu streichende Teile:** Folgende Artikel und Absätze schätzen wir aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- **Art. 2 Abs. 3 lit. g** betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:  
Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).
- **Art. 2 Abs. 3 lit. h** betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:  
Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.  
Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Si-

cherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.

Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.

Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.

- **Art. 2 Abs. 3 lit. i** betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:

Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein **Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit** zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. j** betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.

- **Art. 2 Abs. 6** betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsor-

gepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

- **Art. 8** betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhdi, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von **Art. 258 StGB** (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. **Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art.8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.**

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem **Qualitätsmonitoring** gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- **Art. 11** betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blosser Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

**Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung:**

**Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem, für unsere Wirtschaft und allenfalls auch für die betroffenen Menschen unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum bitten wir darum, die Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs ersatzlos zu streichen.**

Eingereicht von: Angela Maria Resch-Eichinger, Reto Valär, Felicitas Valär

---

Ort: Pragg-Jenaz

Datum: 09. Juli 2020

Unterschrift:



[Angela Maria Resch-Eichinger]



[Reto Valär]



[Felicitas Valär]

[ ]

[ ]

[ ]



Angela Maria Resch-Eichinger  
Reto Valär  
% Felicitas Valär  
Aeramunt  
7231 Pragg-Jenaz

Einschreiben  
Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teilen wir Ihnen unsere Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

---

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>



Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent

---

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

---

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>11</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

<sup>12</sup> <https://jcbblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenar-

---

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

beit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheidung des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen wer-

---

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

den». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

---

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

---

<sup>19</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz [https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>20</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>



Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substantiellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substantielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Pragg-Jenaz, den 9. Juli 2020



Angela Maria Resch-Eichinger



Reto Valär



Felicitas Valär

---

<sup>21</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

## Stellungnahme Vernehmlassung zu Covid-19-Gesetz



### EINSCHREIBEN

An die  
Schweizerische Bundeskanzlei  
Bundeshaus West  
3003 Bern

### Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret  
Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli  
Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetz eröffnet. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend kommen wir zum Schluss,

- (1) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;
- (2) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (3) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

### Wir empfehlen daher der Bundesversammlung

- (I) auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;
- (II) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage:  
das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;
- (III) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes:  
eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.

## **Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:**

### **1.) Zu Schlussfolgerung 1**

#### **Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV**

Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV. Eine Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV würde voraussetzen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen (Tschannen in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3. Auflage 2014). Im Zusammenhang mit COVID-19 bedeutet dies: Der Bundesrat hätte *nachzuweisen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich erklärt.*

Diesen Nachweis hat der Bundesrat nicht erbracht. Er hat nicht einmal den Versuch unternommen, ihn zu erbringen. Er ist in dieser Hinsicht in keiner Art und Weise tätig geworden.

Damit missachtet er die Beweispflicht, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebotenen Beweispflichten während der Corona-Krise noch niemals, also seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnahmen nicht nachgekommen ist. Die verfassungswidrigen Grundrechtsbeschneidungen (Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Familienfreiheit, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit u.a.m) dauern nun schon mehrere Monate an, ohne dass die Exekutive auch nur Anstalten macht, ihren Beweislasten nachzukommen. Stattdessen hat sie ausländische Lagebeurteilungen kopf- und kritiklos übernommen und ausländische Massnahmen ungeprüft in der Schweiz ebenfalls erlassen und umgesetzt. Damit hat sie schweizerische Souveränität mit Füßen getreten, anstatt dem Auftrag nachzukommen, für den sie gewählt ist: eine eigene, kritische Lagebeurteilung zu erstellen, die verschiedene Seiten der alles andere als einheitlichen wissenschaftlichen Expertise zu Wort kommen lässt (Dr. med. Claus Köhnlein, Prof. Dr. Hendrick Streeck; Prof. Dr. Sucharit Bhakdi, Prof. Dr. Klaus Püschel; Dr. Wolfgang Wodarg, Prof. Dr. John Ioannidis; Prof. Dr. Knut Wittkowski; Prof. Dr. Doron Lancet und viele andere mehr). Auf diese Weise kam es zum Erlass unverhältnismässiger, weil nicht erforderlicher Massnahmen. Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der Bundesverfassung. Es muss demnach vom Parlament unbedingt korrigiert werden, um weitere Verletzungen wesentlicher verfassungsmässiger Grundsätze (Verhältnismässigkeit etc.) wenigstens für die Zukunft auszuschliessen.

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird

aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBlWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]). Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.

**Die stete Berufung auf die Testergebnisse seitens Bundesrat ist deshalb im Fall von COVID-19 irreführend und zur Rechtfertigung besonderer Kompetenzen nicht geeignet.**

Um unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich erkrankte Personen wirksam zu behandeln und um die Verbreitung des grippeähnlichen Phänomens COVID-19 zu hemmen, ist es in keiner Weise erforderlich, dass der Bundesrat besondere Kompetenzen auf der Basis von Art. 7 oder 6 Epidemiengesetz (Ausserordentliche oder Besondere Lage) beansprucht. Die täglich aufs Neue vom BAG bestätigten tiefen Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen sowie die Erkenntnis, dass COVID-19 für sich allein die öffentliche Gesundheit nicht erheblich bedroht, hätten längst zu einer Beendigung auch der Besonderen Lage (Art. 6 EpG) führen müssen.

Obwohl es evident ist, dass von COVID-19 **keine erhebliche Gefahr** mehr ausgeht für **die öffentliche Gesundheit und für die Spitalinfrastruktur**, hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt triftige und wissenschaftlich überprüfbare Gründe vorgebracht, um die Aufrechterhaltung seiner weitreichenden Kompetenzen im Zusammenhang mit COVID-19 zu rechtfertigen.

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit dieses Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, *welche nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden, wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde. Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.*

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemiengesetzes (und allenfalls von Art. 185 Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden.

Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

## **2.) Zu Schlussfolgerung 2:**

**Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung)**

Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *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 die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.“

Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemiengesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“<sup>1</sup>. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter dahinraffte, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest (<https://swprs.org/covid-19-hinweis-ii/>).

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemiengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippezeit überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekannten Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des *European Centre for Disease Prevention and Control* aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.

---

1 Im Sinne der Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010, S. 363.

- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie. (Im Jahr 2018 lag der Altersmedian des Sterbealters bei der gesamten Bevölkerung bei 83 Jahren. Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der Altersmedian des Sterbealters der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, bei 84 Jahren. Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag sind also im Durchschnitt älter geworden als alle Personen, die im Jahr 2018 verstorben sind. Man kann also gut davon ausgehen, dass durch Covid-19 keine Lebensjahre verloren gegangen sind.)
- geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial – in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen einzuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemiengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemiengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute. Obduktionen wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

**Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19 bezweckt, keine Notwendigkeit.** Mit dem geltenden Epidemiengesetz steht dem Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

### **3.) Zu Schlussfolgerung 3**

#### **Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesondere das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen**

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst werden.

**Zu streichende Teile:** Folgende Artikel und Absätze schätzen wir aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:



- **Art. 2 Abs. 3 lit. g** betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:  
Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).
- **Art. 2 Abs. 3 lit. h** betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:  
Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.  
Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.  
Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.  
Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.
- **Art. 2 Abs. 3 lit. i** betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:  
Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.  
Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein **Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit** zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).
- **Art. 2 Abs. 3 lit. j** betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:  
Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die

hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.

- **Art. 2 Abs. 6** betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

- **Art. 8** betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhdi, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von **Art. 258 StGB** (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. **Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art.8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.**

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem **Qualitätsmonitoring** gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- **Art. 11** betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blossе Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur

Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

**Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung:**

**Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem und für unsere Wirtschaft unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum empfehlen wir das ersatzlose Streichen von Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs.**



Der Text wurde von einer Arbeitsgruppe erstellt, in der verschiedene Berufsgruppen vertreten sind; unter anderem Juristen und Mediziner.

Für den Verein WIR2020

Dr. Kai von Massenbach  
Kleinandelfingen, 7.7.2020



Vereinigung aktiver Senioren- und  
Selbsthilfe-Organisationen der Schweiz, 3000 Bern  
*Fédération des Associations des  
retraités et de l'entraide en Suisse, 3000 Berne*  
Federazione associazioni dei  
pensionati e d'autoaiuto in Svizzera, 3000 Berna

An den  
Bundesrat der  
Schweizerischen Eidgenossenschaft  
Bundeskanzlei  
Bern

Per Mail an: Sekretariat [recht@bk.admin.ch](mailto:recht@bk.admin.ch)

Bern, den 9. Juli 2020

## Vernehmlassung Covid-19-Gesetz

### Antrag betreffend Umsetzung von Art. 2 Abs. 6 des Entwurfs Covid-19-Gesetz

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin,  
Sehr geehrte Damen Bundesrätinnen und Herren Bundesräte

Besten Dank für die Möglichkeit der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz. Wir beziehen uns in unserer Stellungnahme und in unserem Antrag auf den Art. 2 Abs. 6 des Covid-19-Gesetzes und auf den entsprechenden Erläuternden Bericht vom 19.6.2020.

Gemäss Art. 2 Abs. 6 des Covid-19-Gesetzes kann der Bundesrat Massnahmen zum Schutz von besonders gefährdeten Personen anordnen. Laut Erläuternden Bericht vom 19.6.2020 (S.18) werden dabei die **besonders gefährdeten Personen** wie folgt definiert:

«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.»

Es gibt keinerlei epidemiologische Befunde dafür, dass alle Personen ab 65 besonders gefährdet sind. Tatsache ist, dass es viele «jüngere Alte» (65-75-Jährige) und auch einige noch Ältere gibt, die fit und gesund sind, die biologisch jünger sind als ihr kalendarisches Alter und die keine Vorerkrankungen haben, die ein erhöhtes Covid-19 Risiko darstellen. Für die betroffenen gesunden Alten ist es diskriminierend, wenn sie vom Bundesrat als Risiko bezeichnet werden. Diese Diskriminierung kann zahlreiche negative Auswirkungen haben. Auch volkswirtschaftlich gesehen ist es schade, auf die wichtigen Leistungen von gesunden älteren Menschen zu verzichten.

Die VASOS bittet den Bundesrat, dass er im erläuternden Bericht und in der Umsetzung des Covid-19-Gesetzes die Definition der Risikogruppen differenziert und Personen ab 65 nicht mehr pauschal als Risikogruppe einstuft. Denn Alter ist keine Krankheit. Die Definition von Personen ab 65 als Risikogruppe war in der Anfangszeit der Epidemie legitim, muss nun aber differenziert werden.

Die gemäss Erläuterndem Bericht geplante Umsetzung des Art. 2 Abs. 6 des Covid-19-Gesetzes ist in seiner verallgemeinernden Risiko-Einstufung unseres Erachtens unverhältnismässig und verfassungswidrig. Dies aus folgenden Gründen:

- Laut den vom BAG veröffentlichten Covid-19-Zahlen, Stand 28.06.2020, beträgt die Inzidenz der laborbestätigten Todesfälle in der Altersklasse 60-69 Jahre 0,0134 %, in der Altersklasse 70-79 Jahre 0,048 %, und schliesslich bei einem Alter von 80+ bei 0,2628 %. Die Zunahme der Sterblichkeit in der Altersklasse ab 80+ korreliert mit der natürlichen Sterblichkeit und der durchschnittlichen Lebenserwartung in der Schweiz, welche für Männer bei 81.9 und für Frauen bei 85.6 Jahren liegt<sup>1</sup>.
- Der vom Bundesamt für Statistik BFS publizierte Bericht vom 15.5.2020<sup>2</sup> zeigt eine Übersterblichkeit von 2200 Personen in der Altersgruppe der über-65-Jährigen im Grippefrühjahr 2015. Damals wurde vom Bundesrat keine einzige Massnahme verfügt. Im Vergleich dazu gab es im Corona-Frühjahr 2020 «nur» 1681 Todesfälle im Zusammenhang mit Covid-19 über alle Altersklassen hinweg<sup>3</sup>.
- Die gemäss Erläuterndem Bericht geplante Umsetzung des Art. 2 Abs. 6 des Covid-19-Gesetzes verstösst gegen zahlreiche Grundrechte:
  - Art. 7 BV Menschenwürde
  - Art. 8 BV Rechtsgleichheit; «...niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen des Alters...»
  - Art. 9 BV Schutz vor Willkür; es ist willkürlich, gesunde und fitte Menschen allein aufgrund eines Merkmals (Alter) gesetzlich als besonders gefährdete Personen zu stigmatisieren.

Mit eingangs erwähnter Formulierung im Erläuternden Bericht zum Covid-19-Gesetz zementiert der Bundesrat eine unnötige Diskriminierung einer Bevölkerungsgruppe mit über 2,6 Millionen Menschen. Es darf nicht sein, dass Menschen in unserem Land aufgrund des Merkmals Alter – welches gar in der BV bei den Grundrechten (Art. 8 Abs. 2 BV) verankert ist – diskriminiert werden könnten. Im Standardwerk Grundrechte von Kiener/Kälin/Wyttenbach wird dazu ausgeführt:

«Durch Nachteile, die ohne triftigen Grund auf Eigenschaften wie Alter, Geschlecht, Herkunft etc. abstellen, werden die Betroffenen zu Menschen zweiter Klasse gemacht. Das Diskriminierungsverbot hat somit die Aufgabe, Menschen vor dieser Art der Verletzung der Menschenwürde zu schützen. Damit erfüllt das Diskriminierungsverbot mehr noch als andere Grundrechte eine friedensstiftende Funktion: Die historische Erfahrung zeigt, dass die Diskriminierungen oft der tiefere Grund für gewaltsame Konflikte bis hin zu Bürgerkriegen sind»<sup>4</sup>.

Aufgrund der vom Bundesrat im Frühjahr 2020 verhängten Massnahmen – mit der unnötigen Stigmatisierung aller Personen ab 65 Jahren als besonders gefährdete Personen – wurden diese Menschen in den letzten Monaten in der Öffentlichkeit beschimpft, ausgeschlossen und teilweise gar bespuckt.

---

<sup>1</sup> BFS – Lebenserwartung in der Schweiz 2019

<sup>2</sup> BFS – Öffentlich Statistiken zu Todesfällen, Todesursachen und meldepflichtigen Erkrankungen vom 15.5.2020

<sup>3</sup> BAG – laborbestätigte Todesfälle am 28.06.2020

<sup>4</sup> Kiener/Kälin/Wyttenbach, Grundrechte, 3. Auflage, Zürich und Bern, 2018, § 36 N 7

Auf die generalisierende Definition, dass «alle Personen über 65 Jahren» ein erhöhtes Risiko hätten, ist zu verzichten, da sie verfassungswidrig und diskriminierend ist.

Die VASOS beantragt eine differenzierte Umschreibung besonders gefährdeter Personen, welche in die Botschaft Eingang findet, welche am 12. August 2020 vom Bundesrat zu Händen des Parlamentes verabschiedet werden soll.

Wir danken Ihnen für die Unterstützung unseres Antrages.

Mit freundlichen Grüßen

VASOS, Co-Präsidium

Handwritten signature of Beatrix Heim in black ink.

Bea Heim, ehemalige Nationalrätin

Handwritten signature of Jacques Morel in black ink.

Jacques Morel, ehem. Vizedirektor BLW



Anton Huber  
Reiserstrasse 76  
4600 Olten

huber.anton@gmx.ch

Einschreiben

Bundeskanzlei  
Rechtsdienst

3003 Bern

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Dieses Schreiben wird Ihnen zusätzlich unterschrieben per eingeschriebenen Brief gesendet.

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

---

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup> Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund. Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1<sup>7</sup> ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

---

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof.

---

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>11</sup> <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

---

<sup>12</sup> <https://jcblemai.github.io>

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

---

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

---

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>



Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

## **Fazit**

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen

---

<sup>19</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>20</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Olten, 9. Juli 2020

Anton Huber

---

<sup>21</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

## **Stellungnahme Vernehmlassung zu Covid-19-Gesetz**

Von: Familie:  
Angela, Marcel, Noah, Elijah & Jonah Baumann  
Anthea Wajsza  
Sonnhaldenweg 66, 4450 Sissach

### **EINSCHREIBEN**

An die  
Schweizerische Bundeskanzlei  
Bundeshaus West  
3003 Bern

### **Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz**

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret  
Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli  
Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetz eröffnet. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend kommen wir zum Schluss,

- (1) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;
- (2) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (3) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

### **Wir empfehlen daher der Bundesversammlung**

- (I) **auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;**
- (II) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage:  
**das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;**

## **Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:**

### **1.) Zu Schlussfolgerung 1**

#### **Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV**

Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV. Eine Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV würde voraussetzen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen (Tschanen in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3. Auflage 2014). Im Zusammenhang mit COVID-19 bedeutet dies: Der Bundesrat hätte *nachzuweisen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich erklärt.*

Diesen Nachweis hat der Bundesrat nicht erbracht. Er hat nicht einmal den Versuch unternommen, ihn zu erbringen. Er ist in dieser Hinsicht in keiner Art und Weise tätig geworden.

Damit missachtet er die Beweispflicht, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebotenen Beweispflichten während der Corona-Krise noch niemals, also seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnahmen nicht nachgekommen ist. Die verfassungswidrigen Grundrechtsbeschneidungen (Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Familienfreiheit, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit u.a.m) dauern nun schon mehrere Monate an, ohne dass die Exekutive auch nur Anstalten macht, ihren Beweislasten nachzukommen. Stattdessen hat sie ausländische Lagebeurteilungen kopf- und kritiklos übernommen und ausländische Massnahmen ungeprüft in der Schweiz ebenfalls erlassen und umgesetzt. Damit hat sie schweizerische Souveränität mit Füßen getreten, anstatt dem Auftrag nachzukommen, für den sie gewählt ist: eine eigene, kritische Lagebeurteilung zu erstellen, die verschiedene Seiten der alles andere als einheitlichen wissenschaftlichen Expertise zu Wort kommen lässt (Dr. med. Claus Köhnlein, Prof. Dr. Hendrick Streeck; Prof. Dr. Sucharit Bhakdi, Prof. Dr. Klaus Püschel; Dr. Wolfgang Wodarg, Prof. Dr. John Ioannidis; Prof. Dr. Knut Wittkowski; Prof. Dr. Doron Lancet und viele andere mehr). Auf diese Weise kam es zum Erlass unverhältnismässiger, weil nicht erforderlicher Massnahmen. Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der Bundesverfassung. Es muss demnach vom Parlament unbedingt korrigiert werden, um weitere Verletzungen wesentlicher verfassungsmässiger Grundsätze (Verhältnismässigkeit etc.) wenigstens für die Zukunft auszuschliessen.

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die



Rede ist. Es handelt sich aber gerade um keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBIWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]). Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.

**Die stete Berufung auf die Testergebnisse seitens Bundesrat ist deshalb im Fall von COVID-19 irreführend und zur Rechtfertigung besonderer Kompetenzen nicht geeignet.**

Um unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich erkrankte Personen wirksam zu behandeln und um die Verbreitung des grippeähnlichen Phänomens COVID-19 zu hemmen, ist es in keiner Weise erforderlich, dass der Bundesrat besondere Kompetenzen auf der Basis von Art. 7 oder 6 Epidemiengesetz (Ausserordentliche oder Besondere Lage) beansprucht. Die täglich aufs Neue vom BAG bestätigten tiefen Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen sowie die Erkenntnis, dass COVID-19 für sich allein die öffentliche Gesundheit nicht erheblich bedroht, hätten längst zu einer Beendigung auch der Besonderen Lage (Art. 6 EpG) führen müssen.

Obwohl es evident ist, dass von COVID-19 **keine erhebliche Gefahr** mehr ausgeht für **die öffentliche Gesundheit und für die Spitalinfrastruktur**, hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt triftige und wissenschaftlich überprüfbare Gründe vorgebracht, um die Aufrechterhaltung seiner weitreichenden Kompetenzen im Zusammenhang mit COVID-19 zu rechtfertigen.

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit dieses Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, *welche nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden, wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde. Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.*

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemiengesetzes (und allenfalls von Art. 185 Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden.

Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

## **2.) Zu Schlussfolgerung 2:**

**Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung)**

Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *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 die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.“(Erläuterungen S. 7)

Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemiengesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“<sup>1</sup>. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter dahintrug, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest. (Vgl. Roger Köppel, Telegram, [https://t.me/uncut\\_news/12181](https://t.me/uncut_news/12181) )

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemiengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippezeit überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekannten Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des *European Centre for Disease Prevention and Control* aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.
- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie

---

1 Im Sinne der [Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010](#), S. 363.



(Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial - in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen einzuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemiengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemiengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute. Obduktionen wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

**Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19 bezweckt, keine Notwendigkeit.** Mit dem geltenden Epidemiengesetz steht dem Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

### 3.) Zu Schlussfolgerung 3

#### **Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesondere das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen**

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst werden.

**Zu streichende Teile:** Folgende Artikel und Absätze schätzen wir aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- **Art. 2 Abs. 3 lit. g** betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:  
Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).
- **Art. 2 Abs. 3 lit. h** betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:

Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.

Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.

Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.

Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.

- **Art. 2 Abs. 3 lit. i** betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:

Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein **Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit** zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. j** betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.

- **Art. 2 Abs. 6** betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen



Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

- **Art. 8 betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:**

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhdi, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von **Art. 258 StGB** (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. **Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art.8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.**

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem **Qualitätsmonitoring** gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- **Art. 11 betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:**

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blosser Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

Eingereicht von:

J. Baumann 06-1 973 0123

Ort:

Sissala

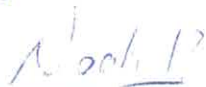
Datum:

9.7.2020

Unterschrift(en):



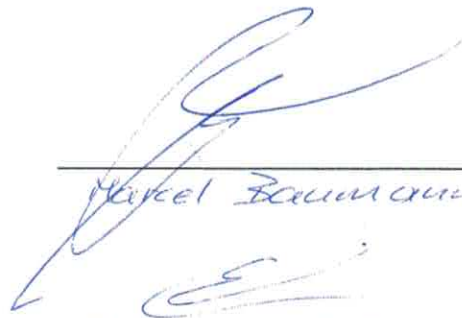
Angela Baumann



Noah Baumann



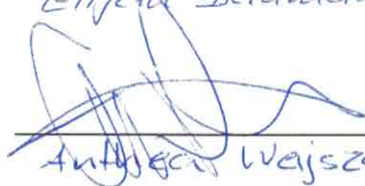
Jonah Baumann



Marcel Baumann



Elijah Baumann



Antje Wejsza



Einschreiben  
Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

(Adresse)

Bruno Lehmann  
Sodmafweg 6  
3700 Spiez  
078 685 43 09  
mickybe@hispeed.ch  
sehr besorgter Schweizer  
Bürger

**Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»  
Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

**1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>



Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

---

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>



Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

---

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>11</sup> <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

<sup>12</sup> <https://jcbblemai.github.io>



unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

---

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>



## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>



gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

## **Fazit**

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

---

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>



Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitäleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

---

<sup>19</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz [https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>20</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>



Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

Spiez, 9.7.2020

(Name und Unterschrift)



---

<sup>21</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>



(Adresse)

Einschreiben  
Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

---

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>11</sup> <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

<sup>12</sup> <https://jcblemail.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

---

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

### **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

### **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

---

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>



keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

---

<sup>19</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>20</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

(Name und Unterschrift)

Reinach, 09.07.2020 

---

<sup>21</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben  
Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

---

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

---

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

---

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>11</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

<sup>12</sup> <https://jcbblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

---

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>



Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

---

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

---

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

---

<sup>19</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>20</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

(Ort, Datum

*St. Antoni, 09.07.2020*

(Name und Unterschrift)

*Acbischer Michael* 

---

<sup>21</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

## **Stellungnahme Vernehmlassung zu Covid-19-Gesetz**

Von:               Therese von Ballmoos  
Breitenweg 24  
3604 Thun

An die  
Schweizerische Bundeskanzlei  
Bundeshaus West  
3003 Bern

### **Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz**

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret  
Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli  
Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetz eröffnet. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend kommen wir zum Schluss,

- (1) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;
- (2) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (3) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

### **Wir empfehlen daher der Bundesversammlung**

- (I) auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;**
- (II) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage:  
das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;**
- (III) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes:  
eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.**

## **Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:**

### **1.) Zu Schlussfolgerung 1**

#### **Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV**

Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV. Eine Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV würde voraussetzen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen (Tschannen in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3. Auflage 2014). Im Zusammenhang mit COVID-19 bedeutet dies: Der Bundesrat hätte *nachzuweisen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich erklärt.*

Diesen Nachweis hat der Bundesrat nicht erbracht. Er hat nicht einmal den Versuch unternommen, ihn zu erbringen. Er ist in dieser Hinsicht in keiner Art und Weise tätig geworden.

Damit missachtet er die Beweispflicht, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebotenen Beweispflichten während der Corona-Krise noch niemals, also seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnahmen nicht nachgekommen ist. Die verfassungswidrigen Grundrechtsbeschneidungen (Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Familienfreiheit, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit u.a.m.) dauern nun schon mehrere Monate an, ohne dass die Exekutive auch nur Anstalten macht, ihren Beweislasten nachzukommen. Stattdessen hat sie ausländische Lagebeurteilungen kopf- und kritiklos übernommen und ausländische Massnahmen ungeprüft in der Schweiz ebenfalls erlassen und umgesetzt. Damit hat sie schweizerische Souveränität mit Füßen getreten, anstatt dem Auftrag nachzukommen, für den sie gewählt ist: eine eigene, kritische Lagebeurteilung zu erstellen, die verschiedene Seiten der alles andere als einheitlichen wissenschaftlichen Expertise zu Wort kommen lässt (Dr. med. Claus Köhnlein, Prof. Dr. Hendrick Streeck; Prof. Dr. Sucharit Bhakdi, Prof. Dr. Klaus Püschel; Dr. Wolfgang Wodarg, Prof. Dr. John Ioannidis; Prof. Dr. Knut Wittkowski; Prof. Dr. Doron Lancet und viele andere mehr). Auf diese Weise kam es zum Erlass unverhältnismässiger, weil nicht erforderlicher Massnahmen. Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der Bundesverfassung. Es muss demnach vom Parlament unbedingt korrigiert werden, um weitere Verletzungen wesentlicher verfassungsmässiger Grundsätze (Verhältnismässigkeit etc.) wenigstens für die Zukunft auszuschliessen.

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird aber



verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBIWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]). Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.

**Die stete Berufung auf die Testergebnisse seitens Bundesrat ist deshalb im Fall von COVID-19 irreführend und zur Rechtfertigung besonderer Kompetenzen nicht geeignet.**

Um unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich erkrankte Personen wirksam zu behandeln und um die Verbreitung des grippeähnlichen Phänomens COVID-19 zu hemmen, ist es in keiner Weise erforderlich, dass der Bundesrat besondere Kompetenzen auf der Basis von Art. 7 oder 6 Epidemiengesetz (Ausserordentliche oder Besondere Lage) beansprucht. Die täglich aufs Neue vom BAG bestätigten tiefen Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen sowie die Erkenntnis, dass COVID-19 für sich allein die öffentliche Gesundheit nicht erheblich bedroht, hätten längst zu einer Beendigung auch der Besonderen Lage (Art. 6 EpG) führen müssen.

Obwohl es evident ist, dass von COVID-19 **keine erhebliche Gefahr** mehr ausgeht für **die öffentliche Gesundheit und für die Spitalinfrastruktur**, hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt triftige und wissenschaftlich überprüfbare Gründe vorgebracht, um die Aufrechterhaltung seiner weitreichenden Kompetenzen im Zusammenhang mit COVID-19 zu rechtfertigen.

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit dieses Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, *welche nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden, wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde. Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.*

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemiengesetzes (und allenfalls von Art. 185 Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden.

Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

## **2.) Zu Schlussfolgerung 2:**

**Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung)**

Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *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*

die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.“(Erläuterungen S. 7)

Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemiengesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“<sup>1</sup>. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter dahintrug, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest. (Vgl. Roger Köppel, Telegram, [https://t.me/uncut\\_news/12181](https://t.me/uncut_news/12181) )

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemiengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippezeit überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekannten Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des *European Centre for Disease Prevention and Control* aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.

---

1 Im Sinne der Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010, S. 363.

- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial – in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen einzuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemiengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemiengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute. Obduktionen wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

**Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19-bezweckt, keine Notwendigkeit.** Mit dem geltenden Epidemiengesetz steht dem Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

### 3.) Zu Schlussfolgerung 3

#### **Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesondere das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen**

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst werden.

**Zu streichende Teile:** Folgende Artikel und Absätze schätzen wir aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- **Art. 2 Abs. 3 lit. g** betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:  
Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. h** betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:

Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.

Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.

Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.

Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.

- **Art. 2 Abs. 3 lit. i** betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:

Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein **Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit** zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. j** betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.

- **Art. 2 Abs. 6** betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

- **Art. 8** betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhdi, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von **Art. 258 StGB** (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. **Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art.8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.**

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem **Qualitätsmonitoring** gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- **Art. 11** betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blossе Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

**Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung:**

**Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem, für unsere Wirtschaft und allenfalls auch für die betroffenen Menschen unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum bitten wir darum, die Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs ersatzlos zu streichen.**

Eingereicht von: Therese von Ballmoos

Ort: 3604 Thun

Datum: 09. Juli 2020



## Stellungnahme Vernehmlassung zu Covid-19-Gesetz

Von: Luzia Iten  
Breitenweg 24  
3604 Thun

An die  
Schweizerische Bundeskanzlei  
Bundeshaus West  
3003 Bern

### Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret  
Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli  
Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetz eröffnet. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend kommen wir zum Schluss,

- (1) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;
- (2) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (3) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

### Wir empfehlen daher der Bundesversammlung

- (I) **auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;**
- (II) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage:  
**das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;**
- (III) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes:  
**eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.**

## **Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:**

### **1.) Zu Schlussfolgerung 1**

#### **Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV**

Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV. Eine Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV würde voraussetzen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen (Tschannen in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3. Auflage 2014). Im Zusammenhang mit COVID-19 bedeutet dies: Der Bundesrat hätte *nachzuweisen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich erklärt.*

Diesen Nachweis hat der Bundesrat nicht erbracht. Er hat nicht einmal den Versuch unternommen, ihn zu erbringen. Er ist in dieser Hinsicht in keiner Art und Weise tätig geworden.

Damit missachtet er die Beweispflicht, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebotenen Beweispflichten während der Corona-Krise noch niemals, also seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnahmen nicht nachgekommen ist. Die verfassungswidrigen Grundrechtsbeschneidungen (Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Familienfreiheit, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit u.a.m.) dauern nun schon mehrere Monate an, ohne dass die Exekutive auch nur Anstalten macht, ihren Beweislasten nachzukommen. Stattdessen hat sie ausländische Lagebeurteilungen kopf- und kritiklos übernommen und ausländische Massnahmen ungeprüft in der Schweiz ebenfalls erlassen und umgesetzt. Damit hat sie schweizerische Souveränität mit Füßen getreten, anstatt dem Auftrag nachzukommen, für den sie gewählt ist: eine eigene, kritische Lagebeurteilung zu erstellen, die verschiedene Seiten der alles andere als einheitlichen wissenschaftlichen Expertise zu Wort kommen lässt (Dr. med. Claus Köhnlein, Prof. Dr. Hendrick Streeck; Prof. Dr. Sucharit Bhakdi, Prof. Dr. Klaus Püschel; Dr. Wolfgang Wodarg, Prof. Dr. John Ioannidis; Prof. Dr. Knut Wittkowski; Prof. Dr. Doron Lancet und viele andere mehr). Auf diese Weise kam es zum Erlass unverhältnismässiger, weil nicht erforderlicher Massnahmen. Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der Bundesverfassung. Es muss demnach vom Parlament unbedingt korrigiert werden, um weitere Verletzungen wesentlicher verfassungsmässiger Grundsätze (Verhältnismässigkeit etc.) wenigstens für die Zukunft auszuschliessen.

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird aber

verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBIWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]). Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.

**Die stete Berufung auf die Testergebnisse seitens Bundesrat ist deshalb im Fall von COVID-19 irreführend und zur Rechtfertigung besonderer Kompetenzen nicht geeignet.**

Um unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich erkrankte Personen wirksam zu behandeln und um die Verbreitung des grippeähnlichen Phänomens COVID-19 zu hemmen, ist es in keiner Weise erforderlich, dass der Bundesrat besondere Kompetenzen auf der Basis von Art. 7 oder 6 Epidemiengesetz (Ausserordentliche oder Besondere Lage) beansprucht. Die täglich aufs Neue vom BAG bestätigten tiefen Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen sowie die Erkenntnis, dass COVID-19 für sich allein die öffentliche Gesundheit nicht erheblich bedroht, hätten längst zu einer Beendigung auch der Besonderen Lage (Art. 6 EpG) führen müssen.

Obwohl es evident ist, dass von COVID-19 **keine erhebliche Gefahr** mehr ausgeht für **die öffentliche Gesundheit und für die Spitalinfrastruktur**, hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt triftige und wissenschaftlich überprüfbare Gründe vorgebracht, um die Aufrechterhaltung seiner weitreichenden Kompetenzen im Zusammenhang mit COVID-19 zu rechtfertigen.

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit dieses Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, *welche nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden, wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde. Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.*

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemiengesetzes (und allenfalls von Art. 185 Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden.

Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

## **2.) Zu Schlussfolgerung 2:**

**Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung)**

Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *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*

die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.“(Erläuterungen S. 7)

Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemiengesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“<sup>1</sup>. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter dahintrug, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest. (Vgl. Roger Köppel, Telegram, [https://t.me/uncut\\_news/12181](https://t.me/uncut_news/12181) )

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemiengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippezeit überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekannten Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des *European Centre for Disease Prevention and Control* aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.

---

1 Im Sinne der Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010, S. 363.

- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial – in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen einzuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemiengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemiengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute. Obduktionen wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

**Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19-bezweckt, keine Notwendigkeit.** Mit dem geltenden Epidemiengesetz steht dem Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

### 3.) Zu Schlussfolgerung 3

#### **Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesondere das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen**

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst werden.

**Zu streichende Teile:** Folgende Artikel und Absätze schätzen wir aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- **Art. 2 Abs. 3 lit. g** betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:  
Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. h** betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:

Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.

Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.

Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.

Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.

- **Art. 2 Abs. 3 lit. i** betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:

Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein **Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit** zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. j** betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.



- **Art. 2 Abs. 6** betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

- **Art. 8** betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhdi, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von **Art. 258 StGB** (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. **Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art.8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.**

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem **Qualitätsmonitoring** gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- **Art. 11** betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blossе Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

**Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung:**

**Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem, für unsere Wirtschaft und allenfalls auch für die betroffenen Menschen unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum bitten wir darum, die Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs ersatzlos zu streichen.**

Eingereicht von: Luzia Iten

Ort: 3604 Thun

Datum: 09. Juli 2020

## **Stellungnahme Vernehmlassung zu Covid-19-Gesetz**

Von: Corina Walch  
Säntisstrasse 2  
9113 Degersheim

### **EINSCHREIBEN**

An die  
Schweizerische Bundeskanzlei  
Bundeshaus West  
3003 Bern

## **Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz**

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret  
Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli  
Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetz eröffnet. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend kommen wir zum Schluss,

- (1) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;
- (2) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (3) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

### **Wir empfehlen daher der Bundesversammlung**

- (I) auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;**
- (II) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage:  
das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;**
- (III) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes:**

**eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.**

**Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:**

**1.) Zu Schlussfolgerung 1**

**Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV**

Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV. Eine Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV würde voraussetzen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen (Tschannen in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3. Auflage 2014). Im Zusammenhang mit COVID-19 bedeutet dies: Der Bundesrat hätte *nachzuweisen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich erklärt.*

Diesen Nachweis hat der Bundesrat nicht erbracht. Er hat nicht einmal den Versuch unternommen, ihn zu erbringen. Er ist in dieser Hinsicht in keiner Art und Weise tätig geworden.

Damit missachtet er die Beweispflicht, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebotenen Beweispflichten während der Corona-Krise noch niemals, also seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnahmen nicht nachgekommen ist. Die verfassungswidrigen Grundrechtsbeschneidungen (Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Familienfreiheit, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit u.a.m.) dauern nun schon mehrere Monate an, ohne dass die Exekutive auch nur Anstalten macht, ihren Beweislasten nachzukommen. Stattdessen hat sie ausländische Lagebeurteilungen kopf- und kritiklos übernommen und ausländische Massnahmen ungeprüft in der Schweiz ebenfalls erlassen und umgesetzt. Damit hat sie schweizerische Souveränität mit Füßen getreten, anstatt dem Auftrag nachzukommen, für den sie gewählt ist: eine eigene, kritische Lagebeurteilung zu erstellen, die verschiedene Seiten der alles andere als einheitlichen wissenschaftlichen Expertise zu Wort kommen lässt (Dr. med. Claus Köhnlein, Prof. Dr. Hendrick Streeck; Prof. Dr. Sucharit Bhakdi, Prof. Dr. Klaus Püschel; Dr. Wolfgang Wodarg, Prof. Dr. John Ioannidis; Prof. Dr. Knut Wittkowski; Prof. Dr. Doron Lancet und viele andere mehr). Auf diese Weise kam es zum Erlass unverhältnismässiger, weil nicht erforderlicher Massnahmen. Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der Bundesverfassung. Es muss demnach vom Parlament unbedingt korrigiert werden, um weitere Verletzungen wesentlicher verfassungsmässiger Grundsätze (Verhältnismässigkeit etc.) wenigstens für die Zukunft auszuschliessen.

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind.

Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBIWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]). Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.

**Die stete Berufung auf die Testergebnisse seitens Bundesrat ist deshalb im Fall von COVID-19 irreführend und zur Rechtfertigung besonderer Kompetenzen nicht geeignet.**

Um unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich erkrankte Personen wirksam zu behandeln und um die Verbreitung des grippeähnlichen Phänomens COVID-19 zu hemmen, ist es in keiner Weise erforderlich, dass der Bundesrat besondere Kompetenzen auf der Basis von Art. 7 oder 6 Epidemiengesetz (Ausserordentliche oder Besondere Lage) beansprucht. Die täglich aufs Neue vom BAG bestätigten tiefen Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen sowie die Erkenntnis, dass COVID-19 für sich allein die öffentliche Gesundheit nicht erheblich bedroht, hätten längst zu einer Beendigung auch der Besonderen Lage (Art. 6 EpG) führen müssen.

Obwohl es evident ist, dass von COVID-19 **keine erhebliche Gefahr** mehr ausgeht für **die öffentliche Gesundheit und für die Spitalinfrastruktur**, hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt triftige und wissenschaftlich überprüfbare Gründe vorgebracht, um die Aufrechterhaltung seiner weitreichenden Kompetenzen im Zusammenhang mit COVID-19 zu rechtfertigen.

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit dieses Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, *welche nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden, wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde. Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.*

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemiengesetzes (und allenfalls von Art. 185 Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden.

Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

## **2.) Zu Schlussfolgerung 2: Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung)**

Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *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 die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.*“(Erläuterungen S. 7)

Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemiengesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“<sup>1</sup>. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter dahintrug, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest. (Vgl. Roger Köppel, Telegram, [https://t.me/uncut\\_news/12181](https://t.me/uncut_news/12181) )

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemiengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippesaison überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf

---

1 Im Sinne der [Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010](#), S. 363.



die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekannten Virus geschuldet.

- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des *European Centre for Disease Prevention and Control* aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.
- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial - in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen einzuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemiengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemiengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute. Obduktionen wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

**Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19-bezweckt, keine Notwendigkeit.** Mit dem geltenden Epidemiengesetz steht dem Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

### **3.) Zu Schlussfolgerung 3**

#### **Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesondere das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen**

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst werden.

**Zu streichende Teile:** Folgende Artikel und Absätze schätzen wir aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- **Art. 2 Abs. 3 lit. g** betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:

Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. h** betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:

Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.

Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.

Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.

Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.

- **Art. 2 Abs. 3 lit. i** betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:

Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein **Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit** zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. j** betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.

- **Art. 2 Abs. 6** betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene

Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

- **Art. 8** betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhdi, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von **Art. 258 StGB** (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. **Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art.8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.**

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem **Qualitätsmonitoring** gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- **Art. 11** betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blossе Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

**Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19  
Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung:**

**Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem, für unsere Wirtschaft und allenfalls auch für die betroffenen Menschen unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum bitten wir darum, die Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs ersatzlos zu streichen.**

Eingereicht von:  
Corina Walch

Ort: Degersheim

Datum: 09.07.20

Unterschrift:



Einschreiben  
Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

---

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>



Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

---

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

---

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>11</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

<sup>12</sup> <https://jcbblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

---

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

---

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

---

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

---

<sup>19</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>20</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>



Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Riedholz , 09.07.2020

Noël Guyaz



---

<sup>21</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben  
Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

Marie-Christine Gassmann  
Waldweg 3  
3097 Liebefeld

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt

---

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen

---

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

(2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>11</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

<sup>12</sup> <https://jcbblemai.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

---

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>



werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

---

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

---

<sup>19</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>20</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

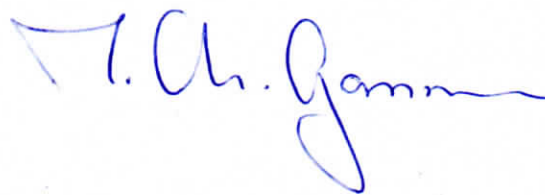
Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Liebefeld, 9.7.2020



Marie-Christine Gassmann

---

<sup>21</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

**Von:**

Luzia Iten  
Breitenweg 24  
3604 Thun  
luziaiten@gmail.com

**An:**

Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

**Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»  
Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

**1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

---

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup> Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund. Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22

---

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

---

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>11</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

<sup>12</sup> <https://jcbplemai.github.io>



Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der

---

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

---

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

---

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

---

<sup>19</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>20</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Ort, Datum: Thun, 9. Juli `20

Name und Unterschrift

Luzia Iten

Breitenweg 24

3604 Thun

---

<sup>21</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

**Von:**

Therese von Ballmoos  
Breitenweg 24  
3604 Thun  
luziaiten@gmail.com

**An:**

Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

**Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»  
Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

**1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der

---

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>



Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)». Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup> Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund. Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22

---

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der

---

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>11</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

<sup>12</sup> <https://jcbplemai.github.io>

Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der

---

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemien-gesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemien-gesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemien-gesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemien-gesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

---

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

---

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

---

<sup>19</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>20</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>



das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Ort, Datum: Thun, 9. Juli `20

Name und Unterschrift

Therese von Ballmoos

Breitenweg 24

3604 Thun

---

<sup>21</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern

Zürich, 9. Juli 2020

**Betrifft:**

***Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» – Stellungnahme***

Sehr geehrte Damen und Herren,

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen einige Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde. Ich folge damit den Überlegungen und Formulierungen des Chefredaktor des „Zeitpunktes“ mit voller Überzeugung.

**1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

---

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

**Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war.** Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

---

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie

---

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>11</sup> <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

«Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

---

<sup>12</sup> <https://jcblemai.github.io>

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheidung des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

---

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>



## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst

---

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

---

<sup>19</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz [https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>20</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung **im Auftrag des Volkes** handelt und nicht im Auftrag von sich selber. Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

**Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.**

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt wird, dass Minderheiten zu schützen sind. **Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.** Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). **Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.**

Marianne Wolfer  
Wolfbachstrasse 15  
8032 Zürich

---

<sup>21</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Georg Winter  
Via Ronchi di Sala 55  
6954 Sala Capriasca  
077 / 427 16 43

Sala Capriasca, il 9 di luglio 2020

Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz»**

### **Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Vorhergehend zu einer von anderen Menschen ausgearbeiteten von mir geteilten Stellungnahme möchte ich noch meine spezifische Ausschweifung mit Ihnen teilen:

*Zuallererst möchte ich meinen grossen Respekt ausdrücken gegenüber Ihrer Arbeit: es ist viel einfacher Meinungen ausserhalb der politischen Gremien kundzutun, als wenn mensch darin eingebunden mit Unmengen von Sachzwängen konfrontiert gute Gesetze machen will.*

*Es sind gerade die heute der Politik zugrundeliegenden Sachzwänge, welche mich bei den Notverordnungen und der Gesetzesvorlage beunruhigen. Bitte lassen Sie mich vordergründig sehr weit ausholen, es ist wichtig, denn "alles hängt mit allem zusammen":*

*Seit der Mensch sich selber vormacht, dass er "mit Geld Geld machen" kann, werden seine Gedanken wirtschaftlich und ökologisch korrumpiert. Die ersten Bankiers kannten noch regelmässige Schulden-Erlasse, weil das Zins-System mathematisch ein unmöglicher Wachstums-Beschleuniger ist. Islam und Christentum kennen das Zinsverbot..., erstere Religion weiss es teilweise zu umgehen, letztere schaut seit langem weg. So entwickelte sich der "Kapitalismus". Er hat nichts mit freiem Wachstum und gesunder Konkurrenz zu tun, das Kapital diktiert hart... so wie im Kommunismus ein "Ideal" brutal diktiert.*

*Nicht dass es auch positive Entwicklungen gegeben hätte... doch sie sind oft zu relativierende Vorzeige-Beispiele. Die heutige Welt ist bereits weit aus den Fugen geraten, der Mensch weitgehend mental korrumpiert. Politik und Medien propagieren leider oft im Namen des "Investors" und schieben den "Konsumenten" oder "Sicherheit" vor.*

*Der Mensch ist weder gut noch schlecht, doch mit seinen Strukturen kann er das eine oder andere fördern. Sinnlosigkeit und Sinnsuche bringen heute viele Menschen zu extremen Positionen oder Ohnmachts-Sarkasmus. Persönlich befürworte ich deshalb ein Grundeinkommen mit Bedingungen. Jede und jeder braucht zum persönlichen und wirtschaftlichen Wachsen sowohl Hilfe als auch Herausforderungen.*

*So oder anders, Geld will einen anderen Stellenwert bekommen. Natürlich weltweit, doch "die Schweiz", deren Banken noch bis vor wenigen Jahren einen Drittel vom weltweiten Kapital "verwaltete" und damit sein Höchstlohn-Niveau erschuf, könnte einmal nachrechnen, die Mechanismen zu Ende denken. Natürlich jedes andere Land auch, aber wir geben ja gerne viel auf unseren Fleiss, Präzision und humanitäres Verhalten, ist das berechtigt?*

*Wir alle bekommen jeden Tag ein Grundeinkommen von 24 Stunden. An einigen Tagen machen wir mehr draus, an anderen weniger, wir leihen uns Zeit, beanspruchen Zeit von anderen, und wenn wir sie nicht nutzen "vergeht" sie und/oder hilft uns beim Regenerieren. Die echten Werte, Mensch und Natur, können sich selber regenerieren, allein mit Zeit und dem Reifen von Erfahrungen! Geld-Investitionen wollen dank der Zins-Struktur immer mehr von diesen wahren Werten, in immer kürzerer Zeit!*

*Geld ist nur ein Symbol für einen Wert, es soll nicht über die wahren Werte gestellt werden. Es gibt wundervolle Vorschläge, an welche seit jeher, abseits von links und rechts, durch ehrwürdige Stimmen erinnert wird. Doch vielen Menschen gefällt "Action" in Form von politischen Schlagabtauschen sehr. Sie müssen sich ja auch täglich in Aktion setzen, mit oft nicht gänzlich verstandenen Motivationen.*

*Können Sie mir wohl folgen, geehrte Damen und Herren? Ich glaube, dass Sie und eigentlich alle, die sich für gemeinschaftliche und wirtschaftliche Belange engagieren grundsätzlich wie alle Menschen "das Gute" wollen. Doch zweifle ich oft an den Argumentationen, welche ich in Kürzestform mit der "Geld-System-Optik" zu ergänzen versuchte.*

*Die Gesetzes-Vorlage vom Bundesrat geht in Richtung Zementierung der seit langem vorherrschenden Interessen-Politik, deren langfristige Folgen einer Zentralisierung der Macht sind. Diese wiederum fördern, dass Reiche reicher und Arme zahlreicher werden.*

*In dieser Gesetzes-Vorlage scheinen Vorbeugung und Eigenverantwortlichkeit keinen Wert zu haben. Kein Wort wird darüber verloren. Im Eilverfahren sollen Verordnungen und "Heilmittel" von oben diktiert werden dürfen? Zeit bekommen Mensch und Natur allenfalls zum sich anpassen an die "neuen Wirtschaftsverhältnisse", welche dann noch gerne als in der "Natur des Menschen" dargestellt werden.*

*Doch ist es die "Natur des Spekulanten" der weite Teile der Menschen abhängig und neidisch gemacht hat. Die heutigen Sachzwänge sind vor allen Dingen System-Zwänge. Wir machen Strukturen und die Strukturen machen uns, deshalb ist Vorsicht geboten.*

*Bitte geben Sie sich, uns, Allen und Allem Zeit zur Regeneration und zum Reifen von nachhaltigen Gedanken. Sie sollen Worte und Taten werden zum Wohle aller, denn alles ist verbunden. Und Zeit, Sinnhaftigkeit, Vertrauen und Ruhe heilen vieles auch bei Covid-19!*

*Das Leben soll ein Wunder bleiben! Die Politik soll sie ermöglichen helfen. Ich bedanke mich für die Aufmerksamkeit.*

*Mit Hochachtung*

*Georg Winter, 6954 Sala Capriasca*

*PS: Zitat von Nie-Klaus von Flüh-Spät: "Machid die Kreise nid zu gross, doch schauid dass sie einander mit ihren verschiedensten, je eigenartigen Erfahrungen helfen können."*

Und nun die gleichzeitig unterstützte, rechtlich ausgereifere Stellungnahme:

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

## **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiegesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.» Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiegesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1<sup>7</sup> ist:

---

1 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

2 <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

3 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

4 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

5 <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

6 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

7 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>



- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer

8 [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

9 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

10 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

11 <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

«zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

---

<sup>12</sup> <https://jcbblemai.github.io>

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

---

14 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

15 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

16 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

---

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

---

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz

[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

20 <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Sala Capriasca, 10. Juli 2020

Georg Winter

---

21 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>



Einschreiben  
Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt

1 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

2 <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

3 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

4 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

5 <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1<sup>7</sup> ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

---

6 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

7 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

8 [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

9 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

10 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage

---

<sup>11</sup> <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

<sup>12</sup> <https://jcblermai.github.io>

zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

---

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss

---

15 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

16 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

17 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

## **Fazit**

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen

---

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>



(die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und

---

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

20 <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudiooplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Brttisellen, 9. Juli 2020

Artemi Egorov

---

21 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

## **Stellungnahme Vernehmlassung zu Covid-19-Gesetz**

Von: Monika Keller  
Kirchweg 1a  
8507 Hörhausen  
(Besorgte Bürgerin)

### **EINSCHREIBEN**

An die  
Schweizerische Bundeskanzlei  
Bundeshaus West  
3003 Bern

### **Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz**

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret  
Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli  
Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetz eröffnet. Gerne nutze ich die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend komme ich zum Schluss,

- (1) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;
- (2) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (3) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

### **Ich empfehle daher der Bundesversammlung**

- (I) auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;**
- (II) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage:  
das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;**
- (III) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes:  
eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.**

## **Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:**

### **1.) Zu Schlussfolgerung 1**

#### **Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV**

Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV. Eine Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV würde voraussetzen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen (Tschannen in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3. Auflage 2014). Im Zusammenhang mit COVID-19 bedeutet dies: Der Bundesrat hätte *nachzuweisen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich erklärt.*

Diesen Nachweis hat der Bundesrat nicht erbracht. Er hat nicht einmal den Versuch unternommen, ihn zu erbringen. Er ist in dieser Hinsicht in keiner Art und Weise tätig geworden.

Damit missachtet er die Beweispflicht, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebotenen Beweispflichten während der Corona-Krise noch niemals, also seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnahmen nicht nachgekommen ist. Die verfassungswidrigen Grundrechtsbeschneidungen (Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Familienfreiheit, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit u.a.m) dauern nun schon mehrere Monate an, ohne dass die Exekutive auch nur Anstalten macht, ihren Beweislasten nachzukommen. Stattdessen hat sie ausländische Lagebeurteilungen kopf- und kritiklos übernommen und ausländische Massnahmen ungeprüft in der Schweiz ebenfalls erlassen und umgesetzt. Damit hat sie schweizerische Souveränität mit Füßen getreten, anstatt dem Auftrag nachzukommen, für den sie gewählt ist: eine eigene, kritische Lagebeurteilung zu erstellen, die verschiedene Seiten der alles andere als einheitlichen wissenschaftlichen Expertise zu Wort kommen lässt (Dr. med. Claus Köhnlein, Prof. Dr. Hendrick Streeck; Prof. Dr. Sucharit Bhakdi, Prof. Dr. Klaus Püschel; Dr. Wolfgang Wodarg, Prof. Dr. John Ioannidis; Prof. Dr. Knut Wittkowski; Prof. Dr. Doron Lancet und viele andere mehr). Auf diese Weise kam es zum Erlass unverhältnismässiger, weil nicht erforderlicher Massnahmen. Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der Bundesverfassung. Es muss demnach vom Parlament unbedingt korrigiert werden, um weitere Verletzungen wesentlicher verfassungsmässiger Grundsätze (Verhältnismässigkeit etc.) wenigstens für die Zukunft auszuschliessen.

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird

aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBIWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]). Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegereinrichtungen.

**Die stete Berufung auf die Testergebnisse seitens Bundesrat ist deshalb im Fall von COVID-19 irreführend und zur Rechtfertigung besonderer Kompetenzen nicht geeignet.**

Um unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich erkrankte Personen wirksam zu behandeln und um die Verbreitung des grippeähnlichen Phänomens COVID-19 zu hemmen, ist es in keiner Weise erforderlich, dass der Bundesrat besondere Kompetenzen auf der Basis von Art. 7 oder 6 Epidemiengesetz (Ausserordentliche oder Besondere Lage) beansprucht. Die täglich aufs Neue vom BAG bestätigten tiefen Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen sowie die Erkenntnis, dass COVID-19 für sich allein die öffentliche Gesundheit nicht erheblich bedroht, hätten längst zu einer Beendigung auch der Besonderen Lage (Art. 6 EpG) führen müssen.

Obwohl es evident ist, dass von COVID-19 **keine erhebliche Gefahr** mehr ausgeht für **die öffentliche Gesundheit und für die Spitalinfrastruktur**, hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt triftige und wissenschaftlich überprüfbare Gründe vorgebracht, um die Aufrechterhaltung seiner weitreichenden Kompetenzen im Zusammenhang mit COVID-19 zu rechtfertigen.

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit dieses Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, *welche nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden, wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde. Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.*

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemiengesetzes (und allenfalls von Art. 185 Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden.

Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

## **2.) Zu Schlussfolgerung 2:**

**Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung)**

Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *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 die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.“(Erläuterungen S. 7)*

Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemiengesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“<sup>1</sup>. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter dahinraffte, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest. (Vgl. Roger Köppel, Telegram, [https://t.me/uncut\\_news/12181](https://t.me/uncut_news/12181) )

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemiengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippezeit überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekannten Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des *European Centre for Disease Prevention and Control* aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.

---

1 Im Sinne der Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010, S. 363.



- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial – in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen einzuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemiengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemiengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute. Obduktionen wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

**Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19 bezweckt, keine Notwendigkeit.** Mit dem geltenden Epidemiengesetz steht dem Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

### **3.) Zu Schlussfolgerung 3**

#### **Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesondere das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen**

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst werden.

**Zu streichende Teile:** Folgende Artikel und Absätze schätze ich aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- **Art. 2 Abs. 3 lit. g** betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:  
Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch meinen Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. h** betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:

Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.

Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.

Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.

Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.

- **Art. 2 Abs. 3 lit. i** betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:

Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein **Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit** zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. j** betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.

- **Art. 2 Abs. 6** betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

- **Art. 8** betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhdi, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von **Art. 258 StGB** (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachte ich als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. **Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art.8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.**

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem **Qualitätsmonitoring** gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- **Art. 11** betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blossе Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

**Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung:**

**Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem und für unsere Wirtschaft unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum erwarte ich das ersatzlose Streichen von Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs.**

Hörhausen, 8. Juli 2020

Monika Keller

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt

---

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen

---

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>



(2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich

---

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>11</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

<sup>12</sup> <https://jcblemaj.github.io>

unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

---

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

## 7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## 8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen,

---

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

---

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

---

<sup>19</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>20</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Arlesheim, 9. Juli 2020

Jens-Peter Manfrass  
Brachmattstrasse 24  
4144 Arlesheim

---

<sup>21</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>



Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1<sup>7</sup> ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>11</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

<sup>12</sup> <https://jcbblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>



## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

20 <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Thun, 09.07.2020

Stephan Maurer

<sup>21</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

## **Stellungnahme Vernehmlassung zu Covid-19-Gesetz**

Von: Dr. phil. nat. Clemens Lang  
Diplom-Physiker, ganzheitlicher Coach/Organisationsberater, Schweizer Staatsbürger

### **EINSCHREIBEN**

An die  
Schweizerische Bundeskanzlei  
Bundeshaus West  
3003 Bern

### **Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz**

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret  
Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli  
Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetz eröffnet. Da ich mich seit Beginn der Krise ausführlich mit der Thematik beschäftigt habe und auch frühzeitig dem Bundesrat und dem BAG meine Besorgnis in Wahrnehmung und Handhabung der Situation mitgeteilt habe, nutze ich die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend komme ich, zusammen mit einer signifikanten Minderheit der Schweizer Bevölkerung, zum Schluss,

- (1) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;
- (2) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (3) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

**In grosser Sorge um den Erhalt unserer höchst wertvollen verfassungsmässigen Rechte empfehle ich daher der Bundesversammlung**

- (I) auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;**
- (II) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage:  
das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;**
- (III) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes:  
eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.**

## **Begründung meiner, gemeinsam mit anderen Personen erarbeiteten, Schlussfolgerungen und Empfehlungen:**

### **1.) Zu Schlussfolgerung 1**

#### **Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV**

Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV. Eine Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV würde voraussetzen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen (Tschannen in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3. Auflage 2014). Im Zusammenhang mit COVID-19 bedeutet dies: Der Bundesrat hätte *nachzuweisen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich erklärt.*

Diesen Nachweis hat der Bundesrat nicht erbracht. Er hat nicht einmal den Versuch unternommen, ihn zu erbringen. Er ist in dieser Hinsicht in keiner Art und Weise tätig geworden.

Damit missachtet er die Beweispflicht, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebotenen Beweispflichten während der Corona-Krise noch niemals, also seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnahmen nicht nachgekommen ist. Die verfassungswidrigen Grundrechtsbeschneidungen (Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Familienfreiheit, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit u.a.m.) dauern nun schon mehrere Monate an, ohne dass die Exekutive auch nur Anstalten macht, ihren Beweislasten nachzukommen. Stattdessen hat sie ausländische Lagebeurteilungen pauschal und kritiklos übernommen und ausländische Massnahmen ungeprüft in der Schweiz ebenfalls erlassen und umgesetzt. Damit hat sie schweizerische Souveränität mit Füßen getreten, anstatt dem Auftrag nachzukommen, für den sie gewählt ist: eine eigene, kritische Lagebeurteilung zu erstellen, die verschiedene Seiten der alles andere als einheitlichen wissenschaftlichen Expertise zu Wort kommen lässt (Prof. Dr. Pietro Vernazza; Prof. Dr. Hendrick Streeck; Prof. Dr. Sucharit Bhakdi, Prof. Dr. Klaus Püschel; Dr. Wolfgang Wodarg, Prof. Dr. John Ioannidis; Prof. Dr. Knut Wittkowski; Prof. Dr. Karin Mölling und viele andere mehr). Auf diese Weise kam es zum Erlass unverhältnismässiger, weil nicht erforderlicher Massnahmen. Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der Bundesverfassung. Es muss demnach vom Parlament unbedingt korrigiert werden, um weitere Verletzungen wesentlicher verfassungsmässiger Grundsätze (Verhältnismässigkeit etc.) wenigstens für die Zukunft auszuschliessen.

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von der Vermeidung der Überlastung des Gesundheitssystems und den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBIWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]). Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegereinrichtungen.

**Die stete Berufung auf die Testergebnisse seitens Bundesrat ist deshalb im Fall von COVID-19 irreführend und zur Rechtfertigung besonderer Kompetenzen nicht geeignet.**

Um unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich erkrankte Personen wirksam zu behandeln und um die Verbreitung des grippeähnlichen Phänomens COVID-19 zu hemmen, ist es in keiner Weise erforderlich, dass der Bundesrat besondere Kompetenzen auf der Basis von Art. 7 oder 6 Epidemiengesetz (Ausserordentliche oder Besondere Lage) beansprucht. Die täglich aufs Neue vom BAG bestätigten tiefen Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen sowie die Erkenntnis, dass COVID-19 für sich allein die öffentliche Gesundheit nicht erheblich bedroht, hätten längst zu einer Beendigung auch der Besonderen Lage (Art. 6 EpG) führen müssen.

Obwohl es evident ist, dass von COVID-19 **keine erhebliche Gefahr** mehr ausgeht für **die öffentliche Gesundheit und für die Spitalinfrastruktur**, hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt triftige und wissenschaftlich überprüfbare Gründe vorgebracht, um die Aufrechterhaltung seiner weitreichenden Kompetenzen im Zusammenhang mit COVID-19 zu rechtfertigen.

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit dieses Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, *welche nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden, wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde. Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.*

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemiengesetzes (und allenfalls von Art. 185 Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden.

Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weit entfernt.

## **2.) Zu Schlussfolgerung 2:**

**Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung)**

Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *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 die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.*“(Erläuterungen S. 7)

Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemiengesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“<sup>1</sup>. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter dahintrug, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest.

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemiengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippezeit überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekannten Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des *European Centre for Disease Prevention and Control* aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG)

---

1 Im Sinne der Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010, S. 363.



waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.

- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial – in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen einzuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemiengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemiengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute. Obduktionen wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

**Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19-bezweckt, keine Notwendigkeit.** Mit dem geltenden Epidemiengesetz steht dem Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weit entfernt.

### **3.) Zu Schlussfolgerung 3**

#### **Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesondere das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen**

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst werden.

**Zu streichende Teile:** Folgende Artikel und Absätze schätzen wir aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- **Art. 2 Abs. 3 lit. g** betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:  
Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz

hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. h** betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:

Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.

Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.

Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.

Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.

- **Art. 2 Abs. 3 lit. i** betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:

Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein **Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit** zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. j** betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.

- **Art. 2 Abs. 6** betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

- **Art. 8** betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhti, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von **Art. 258 StGB** (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist. Wir brauchen in unserer Demokratie eine offene Diskussion aller Meinungen und Perspektiven.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. **Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art.8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.**

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem **Qualitätsmonitoring** gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- **Art. 11** betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blossige Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich

durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

**Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung:**

**Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem, für unsere Wirtschaft und allenfalls auch für die betroffenen Menschen unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum bitte ich darum, die Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs ersatzlos zu streichen.**

Eingereicht von:

Dr. phil. nat. Clemens Lang, Kirchstrasse 13, 3086 Zimmerwald

Ort: 3086 Zimmerwald

Datum: 9. Juli 2020

Unterschrift:



---

[Dr. Clemens Lang]

Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

---

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

---

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)



(Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

---

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>11</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

<sup>12</sup> <https://jcbblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen

---

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine

---

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

---

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

---

<sup>19</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz [https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>20</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Walzenhausen, 9. Juli 2020

Andreas Ryser

---

<sup>21</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>



Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

---

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an

---

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle

---

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>11</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

<sup>12</sup> <https://jcbblemai.github.io>

Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der

---

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen

---

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

---

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>



## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

---

<sup>19</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>20</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Walzenhausen, 9. Juli 2020

Ruth Ryser

---

<sup>21</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

1 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

2 <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

3 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

4 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

5 <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

6 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 1<sup>7</sup> ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

## **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

## **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer <zweiten Welle> der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig

7 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

8 [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

9 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

10 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

11 <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politik-bestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

<sup>12</sup> <https://jcblemai.github.io>

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

## 7. Unklare Regelung der Impfpflicht

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## 8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## 9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum be-

15 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

16 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

17 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

18 <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>



fristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

## **Fazit**

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neustem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

---

19. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz [https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)

und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

20 <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Esslingen, 9. Juli 2020

*gez. Peter Schlegel*

---

<sup>21</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben

Schweizerische Bundeskanzlei  
z. H. Dr. Stephan C. Brunner  
Leiter Rechtsdienst der Bundeskanzlei  
Bundeshaus West  
3003 Bern

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

---

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

---

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

(Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

---

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>11</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

<sup>12</sup> <https://jcbblemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

---

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>



Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

---

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

---

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

## **Fazit**

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

---

<sup>19</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>20</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Hörhausen, 8. Juli 2020

Monika Keller

---

<sup>21</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>

Einschreiben  
Bundeskanzlei  
Rechtsdienst  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> teile ich Ihnen meine Überlegungen zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup> mit, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

---

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen (Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen

---

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>



(2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

---

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>11</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

<sup>12</sup> <https://jcblermai.github.io>

## **5. Die Einschränkungen der Grundrechte sind im Gesetz nicht erwähnt, aber in den Erläuterungen vorgesehen**

«Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage», schreibt Art 36<sup>13</sup> der Bundesverfassung vor. Und: «Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein.» Im Vorschlag zum Covid-19-Gesetz fehlen jedoch die Einschränkungen, die bisher mit Notrecht begründet wurden.

Der Bundesrat geht aber offenbar davon aus, dass solche Eingriffe aufgrund des Covid-19-Gesetzes weiterhin möglich sind, heisst es doch auf Seite 34 der Erläuterungen<sup>14</sup>: «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.»

Der letzte Satz muss als Behauptung klassiert werden. Der Gesetzesentwurf enthält keine der schwerwiegenden Einschränkungen der Grundrechte, von denen der Bundesrat annimmt, dass er sie weiterhin verfügen kann.

## **6. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>15</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

---

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a36>

<sup>14</sup> <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/61823.pdf>

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

## **7. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>16</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **8. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>17</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>18</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

---

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

## **9. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>19</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>20</sup> angezeigt.

## **10. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **11. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

---

<sup>19</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

<sup>20</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist.

Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>21</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte.

Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagsrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>22</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen, das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

---

<sup>21</sup> David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz [https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>22</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>

Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>23</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

Solothurn, 9. Juli 2020



Christoph Pfluger

(Geb. 7. Juli 1954, Bürgerort Solothurn)

---

<sup>23</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>



## **Stellungnahme Vernehmlassung zu Covid-19-Gesetz**

Von: Swen Balsiger  
Bahnhofstrasse 13  
3506 Grosshöchstetten  
Schweiz

### **EINSCHREIBEN**

An die  
Schweizerische Bundeskanzlei  
Bundeshaus West  
3003 Bern

## **Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz**

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret  
Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli  
Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetz eröffnet. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend kommen wir zum Schluss,

- (1) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;
- (2) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (3) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

### **Wir empfehlen daher der Bundesversammlung**

- (I) auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;**
- (II) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage:  
das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;**
- (III) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes:  
eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.**

## **Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:**

### **1.) Zu Schlussfolgerung 1**

#### **Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV**

Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV. Eine Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV würde voraussetzen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen (Tschannen in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3. Auflage 2014). Im Zusammenhang mit COVID-19 bedeutet dies: Der Bundesrat hätte *nachzuweisen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich erklärt.*

Diesen Nachweis hat der Bundesrat nicht erbracht. Er hat nicht einmal den Versuch unternommen, ihn zu erbringen. Er ist in dieser Hinsicht in keiner Art und Weise tätig geworden.

Damit missachtet er die Beweispflicht, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebotenen Beweispflichten während der Corona-Krise noch niemals, also seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnahmen nicht nachgekommen ist. Die verfassungswidrigen Grundrechtsbeschneidungen (Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Familienfreiheit, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit u.a.m) dauern nun schon mehrere Monate an, ohne dass die Exekutive auch nur Anstalten macht, ihren Beweislasten nachzukommen. Stattdessen hat sie ausländische Lagebeurteilungen kopf- und kritiklos übernommen und ausländische Massnahmen ungeprüft in der Schweiz ebenfalls erlassen und umgesetzt. Damit hat sie schweizerische Souveränität mit Füßen getreten, anstatt dem Auftrag nachzukommen, für den sie gewählt ist: eine eigene, kritische Lagebeurteilung zu erstellen, die verschiedene Seiten der alles andere als einheitlichen wissenschaftlichen Expertise zu Wort kommen lässt (Dr. med. Claus Köhnlein, Prof. Dr. Hendrick Streeck; Prof. Dr. Sucharit Bhakdi, Prof. Dr. Klaus Püschel; Dr. Wolfgang Wodarg, Prof. Dr. John Ioannidis; Prof. Dr. Knut Wittkowski; Prof. Dr. Doron Lancet und viele andere mehr). Auf diese Weise kam es zum Erlass unverhältnismässiger, weil nicht erforderlicher Massnahmen. Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der Bundesverfassung. Es muss demnach vom Parlament unbedingt korrigiert werden, um weitere Verletzungen wesentlicher verfassungsmässiger Grundsätze (Verhältnismässigkeit etc.) wenigstens für die Zukunft auszuschliessen.

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird

aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBlWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]). Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegereinrichtungen.

**Die stete Berufung auf die Testergebnisse seitens Bundesrat ist deshalb im Fall von COVID-19 irreführend und zur Rechtfertigung besonderer Kompetenzen nicht geeignet.**

Um unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich erkrankte Personen wirksam zu behandeln und um die Verbreitung des grippeähnlichen Phänomens COVID-19 zu hemmen, ist es in keiner Weise erforderlich, dass der Bundesrat besondere Kompetenzen auf der Basis von Art. 7 oder 6 Epidemien-gesetz (Ausserordentliche oder Besondere Lage) beansprucht. Die täglich aufs Neue vom BAG bestätigten tiefen Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen sowie die Erkenntnis, dass COVID-19 für sich allein die öffentliche Gesundheit nicht erheblich bedroht, hätten längst zu einer Beendigung auch der Besonderen Lage (Art. 6 EpG) führen müssen.

Obwohl es evident ist, dass von COVID-19 **keine erhebliche Gefahr** mehr ausgeht für **die öffentliche Gesundheit und für die Spitalinfrastruktur**, hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt triftige und wissenschaftlich überprüfbare Gründe vorgebracht, um die Aufrechterhaltung seiner weitreichenden Kompetenzen im Zusammenhang mit COVID-19 zu rechtfertigen.

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit dieses Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, *welche nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden, wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde. Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.*

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemien-gesetzes (und allenfalls von Art. 185 Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden.

Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

## **2.) Zu Schlussfolgerung 2:**

**Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung)**

Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *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 die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.“(Erläuterungen S. 7)*

Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemiengesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“<sup>1</sup>. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter dahinraffte, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest. (Vgl. Roger Köppel, Telegram, [https://t.me/uncut\\_news/12181](https://t.me/uncut_news/12181) )

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemiengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippezeit überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekannten Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des *European Centre for Disease Prevention and Control* aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.

---

1 Im Sinne der Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010, S. 363.

- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial – in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen einzuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemiengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemiengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute. Obduktionen wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

**Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19 bezweckt, keine Notwendigkeit.** Mit dem geltenden Epidemiengesetz steht dem Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

### **3.) Zu Schlussfolgerung 3**

#### **Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesondere das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen**

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst werden.

**Zu streichende Teile:** Folgende Artikel und Absätze schätzen wir aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- **Art. 2 Abs. 3 lit. g** betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:  
Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellte Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. h** betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:

Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.

Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.

Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.

Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.

- **Art. 2 Abs. 3 lit. i** betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:

Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein **Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit** zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. j** betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.

Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.



- **Art. 2 Abs. 6** betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

- **Art. 8** betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhdi, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von **Art. 258 StGB** (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. **Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art.8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.**

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem **Qualitätsmonitoring** gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- **Art. 11** betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blossе Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

**Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung:**

**Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem und für unsere Wirtschaft unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum empfehlen wir das ersatzlose Streichen von Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs.**

Sven Balsiger  
3506 Grosshöchstetten  


An die Mitglieder des  
Schweizerischen Bundesrates  
Bundeshausplatz 1  
3000 Bern  
recht@bk.admin.ch

Bözberg, den 1. Juli 2020

## Stellungnahme zur Vernehmlassung des Covid-19-Gesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren

Obwohl ich kein Adressat für diese laufende Vernehmlassung bin, erlaube ich mir, mich als Privatperson und ehemaliger Mitarbeiter im Spitalwesen zu äussern mit einigen Anträgen und den dazugehörigen Begründungen.

Antrag 1: Die Zeile zur obligatorischen Impfpflicht in Artikel 2 ist ersatzlos zu streichen.

Begründung: Es ist wissenschaftlich absehbar, dass sich die hergebrachte Impfmethodik der Antigen-Antikörper-Reaktion stark ausweiten wird bis in den Bereich des "Genom-editings", kombiniert mit Methoden einer permanenten Informationsverankerung im Gewebe. Schon die bekannte Impftechnik erfordert jedoch eine **persönliche Nutzen-Risiko Abwägung** durch kompetente medizinische Beratung und kann nicht ohne Verletzung von grundlegenden Persönlichkeitsrechten über die Köpfe hinweg entschieden werden. Dies gilt umso mehr für die neu aufkommenden Techniken mit noch viel grösserem Risikopotential. **In einem Rechtsstaat mit freiheitlicher Grundordnung darf keine gesetzliche Berechtigung formuliert werden für solche diktatorischen Anordnungen.**

Antrag 2: Das ganze Gesetzespaket ist zu kürzen auf nicht mehr als zehn Norm A4 Seiten.

Begründung: Das ganze Gesetzeswerk ist viel zu ausladend und umständlich und lässt die grundsätzlich notwendigen seuchenpolizeilichen Massnahmen vermissen. Wenn es ein Behördengremium in einem Notfall nicht fertig bringt, die grundsätzlichen Massnahmen einer Epidemiebekämpfung anzuordnen (nämlich die Abschottung zum identifizierten Infektionsherd) so nützen auch ausladende gesetzliche Formulierungen nicht viel!

Antrag 3: Der Bundesrat setzt sich international dafür ein, dass die Hochrisiko „gain of function“ Forschung mit Bakterien und Viren geächtet und verboten wird.

Begründung: Es gibt keinen vernünftigen Grund, weshalb Mikroorganismen künstlich „scharf“ gemacht werden sollen. Das sind kranke und kriminelle Ansätze.

Antrag 4: Der Bundesrat zieht sich aus der Vereinbarung aus dem Jahr 2014 mit der Bill und Melinda Gates Stiftung zurück und verfolgt auch gegenüber der WHO eine unabhängige und vernunftbezogene Epidemiebekämpfungsstrategie.

Begründung: Nur ein krankes Hirn will 7 Milliarden Menschen gegen Covid-19 impfen. Die widersprüchlichen Verlautbarungen der WHO zu Covid-19 über das letzte halbe Jahr lassen es ratsam erscheinen, ein ganzes Land betreffende Entscheidungen nicht von diesen Quellen abhängig zu machen.

Mit freundlichen Grüßen

Theo Sonderegger, Spitalapotheker

Rumermatt 2, 5225 Bözberg

[theosonderegger@bluewin.ch](mailto:theosonderegger@bluewin.ch)

062 822 59 33

Per E-Mail am 9.7. 2020

Bundeskanzlei

Rechtsdienst

3003 Bern

recht@bk.admin.ch

## **Vernehmlassung Entwurf «Covid-19-Gesetz» Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Auch als Auslandschweizer nehmen wir unser demokratisches Recht wahr und äussern uns, gestützt auf Art. 4 des «Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren»<sup>1</sup> zum Entwurf des «Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie»<sup>2</sup>, zu dem am 19. Juni die Vernehmlassung eröffnet wurde. Wir sind besorgt über die Entwicklungen in der Schweiz.

### **1. Eine Rechtsgrundlage für Notrecht zur Bekämpfung von Covid-19 besteht nicht.**

Rechtsgrundlagen der Covid-19-Verordnungen, die der Bundesrat im März erlassen hat, ist die Erklärung der «ausserordentlichen Lage» gemäss Art. 7 des Epidemiengesetzes<sup>3</sup> und Art. 185, Abs. 3 der Bundesverfassung,<sup>4</sup> der dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, befristete Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.»

Die «ausserordentliche Lage» ist weder in der Verfassung noch in der Gesetzessammlung oder durch ein Gerichtsurteil definiert. Die präziseste Bezeichnung findet sich im Glossar der Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz (S. 452)<sup>5</sup>: «ausserordentliche Lage: siehe Artikel 7 E-EpG. Beispiel: Worst-Case-Pandemie (analog Spanische Grippe 1918)».

---

<sup>1</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032737/index.html#a4>

<sup>2</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61792.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a7>

<sup>4</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a185>

<sup>5</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/311.pdf>

Dass es sich bei Covid-19 nicht um eine Worst Case-Pandemie handelt, ist unbestritten. Wie in anderen Ländern auch, setzte der Lockdown auch in der Schweiz erst ein, als die Ausbreitung bereits rückläufig war. Mit knapp 1700 Covid-19 zugeordneten Todesopfern liegt die Pandemie weit unter den Opfern der Grippewelle von 2015, die gemäss Todesursachenstatistik bei 2500 liegt.<sup>6</sup>

Während die Medien zu Beginn der Pandemie noch von einem Ereignis von der Grössenordnung der spanischen Grippe sprachen, stützten die Zahlen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung diesen Befund.

Es gibt denn auch keine Rechtsgrundlage, notrechtliche Verordnungen für eine ausserordentliche Lage, die sich einzig und ausdrücklich auf ein Worst-Case-Szenario in der Art der Spanischen Grippe bezieht, zu verlängern.

## **2. Sämtliche Ziele der Covid-19-Verordnung sind erreicht**

Zweck der COVID-19-Verordnung 2 gemäss Art. 17 ist:

- «a. die Verbreitung des Coronavirus (COVID-19) in der Schweiz zu verhindern oder einzudämmen;
- b. die Häufigkeit von Übertragungen zu reduzieren, Übertragungsketten zu unterbrechen und lokale Ausbrüche zu verhindern oder einzudämmen;
- c. besonders gefährdete Personen zu schützen;
- d. die Kapazitäten der Schweiz zur Bewältigung der Epidemie sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln.»

Die vollständige Ausrottung eines Virus kann vom Gesetzgeber nicht gemeint sein. Der Anteil der Testpositiven unter den insgesamt Getesteten pendelt seit Ende Mai zwischen 0,42 und 0,78 Prozent. Die Erhöhung der «Fallzahlen» geht allein auf die gesteigerte Testtätigkeit zurück – die höchste seit Beginn der Pandemie. (Seit anfangs Juli meldet das BAG die Anzahl Tests allerdings nicht mehr).

Zwischen dem 1. Mai und dem 6. Juli wurden gemäss Angaben des BAG gerade noch 95 Personen wegen oder mit Covid-19 hospitalisiert.<sup>8</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,22 Prozent aller Hospitalisierungen, die in einer neunwöchigen Periode normalerweise anfallen

---

<sup>6</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.3742835.html>

<sup>7</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html#a1>

<sup>8</sup> [https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325\\_Datengrundlage\\_Grafiken\\_COVID-19-Bericht.xlsx](https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-datengrundlage-lagebericht.xlsx.download.xlsx/200325_Datengrundlage_Grafiken_COVID-19-Bericht.xlsx)



(Basis 2018, Bundesamt für Statistik<sup>9</sup>). Seit dem 1. Mai verstarben 118 Personen mit oder an Covid-19. Das sind 1,0 Prozent aller Todesfälle, die in neun Wochen durchschnittlich anfallen (2019, Bundesamt für Statistik<sup>10</sup>). Für jeden ordnungspolitischen Zweck muss gelten: Die Pandemie ist überwunden.

### **3. Die Veränderung der notrechtlichen Verordnungen als Gesetz ist ordnungspolitisch unnötig, auch nicht zur Bekämpfung eines Wiederaufflammens der Pandemie.**

Der Bundesrat hat die Pandemie mit befristeten, auf Notrecht basierenden Verordnungen bewältigt. Auch wenn die Verordnungen wie vorgeschrieben Mitte September auslaufen, kann er ein Wiederaufflammen der Pandemie jederzeit wieder mit neuen, den aktuellen Verhältnisse angepassten notrechtlichen Verordnungen angehen. Dies erfordert keine neue gesetzliche Grundlage. Dies bestätigt auch der Bundesrat auf Seite 6 der Erläuterungen zum Covid-19 ausdrücklich.<sup>11</sup>

### **4. Die Hochrechnungen betreffend einer Fortsetzung der Pandemie in Form einer «zweiten Welle» sind nachweislich falsch.**

Eine «zweite Welle» wird vom Bundesrat nicht explizit als Grund für die Verlängerung des Notrechts genannt, sondern nur angedeutet: «Kann einer ... neuen Situation (z. B. bei einer «zweiten Welle» der Epidemie) nicht anders als durch bundesrätliches Verordnungsrecht begegnet werden, ...» (a.a.O.). Trotzdem geht aus der Vorlage des Bundesrates unmissverständlich und eindeutig hervor, dass er mit einer Fortdauer der Epidemie rechnet. Nur deshalb kann er die Verlängerung seiner notrechtlichen Kompetenzen beantragen. Zur Diskussion steht damit die Plausibilität einer zweiten Welle. Dazu wurde von einer bundeseigenen Institution, der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) im April 2020 durch ein Mitglied der bundesrätlichen «Swiss national Covid-19 Task Force», Prof. Fellay, die Studie «Switzerland COVID-19 Scenario Report»<sup>12</sup> angefertigt. Sie rechnet für diesen Sommer mit 5000 bis 20'000 Corona-Toten – bis zu zwölf Mal mehr als während der Hauptwelle. Prof. Fellay ging von zwei Annahmen aus, die sich schon damals als falsch erwiesen.

---

<sup>9</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitswesen/spitaeler/patienten-hospitalisierungen.html>

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/todesfaelle.html>

<sup>11</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/61823.pdf>

<sup>12</sup> <https://jcbplemai.github.io>

Zum einen unterliegen gemäss seiner Studie alle Infizierten demselben Risiko einer Hospitalisierung. Man wusste aber schon im April, dass 50 bis 80 Prozent der Infizierten keinerlei Symptome haben. Zum andern haben Prof. Fellays Hochrechnung zufolge alle Altersgruppen dieselbe Sterbewahrscheinlichkeit. Schon damals war wissenschaftlich unbestritten, dass alte Menschen mit Vorerkrankungen den allergrössten Teil der Todesopfer ausmachen. Die Tatsache, dass Prof. Fellay trotz dieser eklatanten Mängel einer politikbestimmenden Studie Mitglied der «Swiss national Covid-19 Task Force» bleibt, zeigt, dass der Bundesrat auf seine Beratung zu zählen gewillt ist und sich damit einem erheblichen Risiko einer Fehleinschätzung aussetzt. Keinesfalls darf der Gesetzgeber einer Vorlage zustimmen, die der Abwehr einer unwissenschaftlich hochgerechneten Gefahr dient. Er geht sonst ein grosses Risiko ein, mit den notrechtlichen Massnahmen weit mehr Schaden anzurichten, als er mit ihnen verhindern kann.

## **5. Keine Verlängerung des Notrechts ohne Überprüfung seiner Wirksamkeit.**

Gemäss Art. 170 BV<sup>13</sup> sorgt die Bundesversammlung dafür, «dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden». Dies muss insbesondere für Massnahmen im Zusammenhang mit einem Ereignis gelten, das nach übereinstimmender Einschätzung das Folgenreichste seit dem zweiten Weltkrieg ist. Nun haben aber die Geschäftsprüfungskommissionen die Beratung über die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen auf den August verschoben. Mit dem Covid-19-Gesetz liegt also ein Entwurf für die Verlängerung nicht überprüfter Massnahmen vor, wie es eigentlich die Bundesverfassung fordert. Eine Überprüfung, auch der Verhältnismässigkeit fällt umso schwerer, als der Bundesrat für das Gesetz die Dringlichkeit beantragt und die Vernehmlassungszeit von drei Monaten auf drei Wochen verkürzt hat. Vor einer Verlängerung der notrechtlichen Grundlagen ist die Wirksamkeit der darin geregelten Massnahmen durch die Bundesversammlung zu überprüfen.

## **6. Die Institutionen des vorgeschlagenen Covid-19-Gesetzes entsprechen nicht den gesetzlichen Erfordernissen.**

Gemäss Art. 54 Epidemiengesetzes<sup>14</sup> schaffen Bund und Kantone «ein Organ zur Förderung der Zusammenarbeit», u.a. zur «Unterstützung des Einsatzorgans des Bundes bei der Bewältigung von besonderen oder ausserordentlichen Lagen» (Abs. 3, lit. e). Ein solches Organ wurde nicht eingesetzt und ist im Covid-19-Gesetz, das sich ausdrücklich auf das

---

<sup>13</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a170>

<sup>14</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a54>

Epidemiengesetz stützt, auch nicht vorgesehen. Die Ereignisse der letzten Monate zeigen deutlich, dass dieser Mangel an gesetzgeberischer Präzision zu realen Konsequenzen in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen führt. Eine Vorlage ohne Erfüllung der gesetzlichen Vorlagen darf nicht angenommen werden.

## **7. Unklare Regelung der Impfpflicht**

Gemäss Art. 22 des Epidemiengesetzes<sup>15</sup> sind es die Kantone und nicht der Bund, die «Impfungen von gefährdeten Bevölkerungsgruppen, von besonders exponierten Personen und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben, für obligatorisch erklären, sofern eine erhebliche Gefahr besteht».

Art. 6 des Epidemiengesetzes<sup>16</sup> (besondere Lage) gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, selber solche Impfungen verpflichtend anzuordnen, aber immer noch unter Beschränkung auf gefährdete Bevölkerungsgruppen oder besonders exponierte Personen.

Das Covid-19-Gesetz hebt diese Einschränkung nicht explizit auf, hält in Art. 2, Abs. 1 jedoch fest, der Bundesrat könne «Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und zur Bekämpfung der durch das Coronavirus verursachten Krankheit (Covid-19) anordnen. Er hört dabei die Kantone an.» Darunter würde auch ein Impfblogatorium fallen, wie der Bundesrat auf Seite 10 der Erläuterungen ausdrücklich festhält. Der von einem Impfblogatorium betroffene Personenkreis würde dann nach einfacher Anhörung der Kantone, aber ohne Entscheid des ursprünglichen Gesetzgebers – der Bundesversammlung – an den Bundesrat übergehen. Es widerspricht dem Legalitätsprinzip, den Entscheid einer übergeordneten Instanz, in diesem Fall der Bundesversammlung, durch eine untergeordnete Stelle, den Bundesrat, zu verändern oder aufzuheben. Es ist auch nicht ratsam, in einer besonders strittigen Frage – die seinerzeit zum Referendum gegen das Epidemiengesetz führte – einen Volksentscheid auf Stufe Verwaltung aufzuheben, selbst wenn dies mangels Verfassungsgerichtsbarkeit nicht angefochten werden kann.

Das Covid-19-Gesetz sollte diese wichtige Frage in einer für die allgemeine Bevölkerung verständlichen Sprache klären.

## **8. Ein Impfblogatorium mit nicht abschliessend geprüften pharmazeutischen Produkten ist völkerrechtlich verboten.**

---

<sup>15</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a22>

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071012/index.html#a6>

Art. 7 des «Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte»<sup>17</sup>, in der Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992, schreibt u.a. fest, «niemand [dürfe] ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden». Nachdem das Covid-19-Gesetz den Bundesrat in Art. 2 Abs. 3, lit. i ermächtigt, «Ausnahmen von der Zulassungspflicht für Arzneimittel» vorzusehen, ist davon auszugehen, dass Impfstoffe vor Abschluss der normalerweise vorgeschriebenen wissenschaftlichen Prüfung in Verkehr gebracht oder sogar obligatorisch erklärt werden. Sie befinden sich gewissermassen in der Schlussphase der medizinischen und wissenschaftlichen Versuche und müssen deshalb explizit von einem Obligatorium ausgeschlossen werden. Ein Ausschluss nicht standardgemäss geprüfter Impfstoffe aus einem möglichen Obligatorium ist auch für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit gemäss BV Art. 10, Abs. 2<sup>18</sup> angezeigt.

## **9. Die Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes ist nicht erforderlich.**

Wie dargelegt, kann einem allfälligen Wiederaufflammen der Pandemie auch ohne Verlängerung des Notrechts begegnet werden. Der Bundesrat kann aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen, falls erforderlich, nach Ablauf der geltenden Covid-19-Verordnungen, einfach neue, wiederum befristete, erlassen. Es besteht demnach auch kein Anlass, dem Gesetzesentwurf die Dringlichkeit zu verleihen.

Diese unnötige Klausel beseitigt unnötigerweise die aufschiebende Wirkung eines Referendums und erzeugt den Eindruck, der Bundesrat wolle das Krisenmanagement gegen den Souverän durchführen.

Dabei erfordert die Bewältigung einer Krise nicht nur notrechtliche Kompetenzen (über die der Bundesrat bereits verfügt), sondern auch eine Zusammenarbeit zwischen Regierung und Bevölkerung, ganz besonders in einem direktdemokratischen Land wie der Schweiz. Diese Zusammenarbeit wird durch den ungerechtfertigten Status der Dringlichkeit des Covid-19-Gesetzes und der daraus folgenden Behinderung der Volksrechte entscheidend in Frage gestellt.

## **10. Umfassende Ermächtigung des Bundesrates ist unbegründet.**

Das Covid-19-Gesetz regelt nicht nur die direkte Bekämpfung der Pandemie (Primärmassnahmen), sondern auch «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem Epidemien-Gesetz ergeben», sog. «Sekundärmassnahmen». Für solche grösstenteils vorhersehbaren Massnahmen besteht

---

<sup>17</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html#a7>

<sup>18</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#a10>

keine explizite Dringlichkeit. Sie können auch ohne Sondervollmachten auf ordentlichem parlamentarischem Weg eingebracht werden, z.B. in Form des einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 BV.

## Fazit

Die historische Erfahrung mit notrechtlichen Massnahmen zeigt, dass die Rückkehr zu normalen demokratischen Abläufen – aus welchen Gründen auch immer – schwierig ist. Von 1930 bis 1945 haben Bundesrat und Parlament das dringliche Bundesrecht oft und nicht immer gerechtfertigt eingesetzt. Und es brauchte nicht weniger als sieben Volksinitiativen (die alle von Bundesrat und Parlament abgelehnt wurden), bis 1952 die direkte Demokratie wiederhergestellt wurde.<sup>19</sup>

Der Verlauf der Pandemie hat auch gezeigt, dass die massgebenden Begriffe und Kriterien mehrmals geändert wurden. War es erst eine überdurchschnittliche Bedrohung für die Gesundheit der gesamten Bevölkerung, ging es später um die Sicherstellung von Intensivkapazitäten, dann um den Reproduktionsfaktor und seit neuestem um «Fallzahlen». Hinter diesen verbergen sich aber keine medizinischen Fälle, die eine Behandlung erforderten, sondern Testpositive. Die Hospitalisationen aufgrund von Covid-19 bleiben indes seit Wochen auf Werten um 0,2 Prozent der gesamten stationären Spitaleintritte. Der Vorsteher des Departements des Innern hat in der Samstagrundschau von Radio SRF vom 27. Juni 2020<sup>20</sup> zweimal erklärt, die Epidemie bleibe bei uns, bis wir einen Impfstoff hätten. Dies bedeutet eine schleichende Veränderung von Begriffen wie «Epidemie» oder «Krankheitserreger», die in den einschlägigen Gesetzen verwendet werden und rechtswirksam sind.

Ein relevanter Krankheitserreger muss in signifikantem Ausmass eine Krankheit auslösen (gemäss den Henle-Koch-Postulaten) und darf nicht zu einem Ko-Faktor werden, der nur in seltenen Fällen und bei gewissen Begleiterkrankungen zu Symptomen führt, selbst wenn diese schwerwiegend sind. Und eine Epidemie muss eine Seuche mit gravierenden Folgen bleiben und darf nicht mit dem Vorhandensein eines Erregers gleichgesetzt werden, der in einigen Fällen zu Krankheiten führt.

Ansonsten droht die ernstliche Gefahr, dass bereits ein normales virologisches Grundrauschen notrechtliche Massnahmen rechtfertigt, die zu einem «new normal» führen,

---

<sup>19</sup>. David Eugster: Das Vollmachtenregime in der Schweiz  
[https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz\\_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984](https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/vollmachtenregime-schweiz_als-die-schweiz-dem-bundesrat-die-lust-am-autoritaeren-regieren-austrieb/45203984)  
und Historisches Lexikon der Schweiz: Vollmachtenregime, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2013-08-26/>

<sup>20</sup> <https://www.srf.ch/play/radio/popupaudioplayer?id=63abca89-0838-4c35-90be-c54d4e7672bf>



das sich niemand wünscht und das inkompatibel mit den Grundzügen der direkten Demokratie ist.

Als Stimmbürger und Teil des Souveräns wünscht man sich klare Gesetze mit stringenten Begriffen und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass die Regierung im Auftrag des Volkes handelt und nicht im Auftrag von sich selber.

Das vorgeschlagene Covid-19-Gesetz entspricht diesen Grundsätzen in keiner Weise. Es ist deshalb abzulehnen oder in Bezug auf das Legalitätsprinzip, die Verhältnismässigkeit und der rechtswirksamen medizinischen Begriffe nachzubessern.

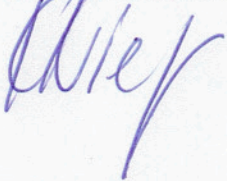
Die vorstehenden Überlegungen entsprechen in Sinn und Geist den Ansichten einer substanziellen Minderheit der Schweizer Bevölkerung. Ihre Meinung wird zwar von den Medien kaum dargestellt. Aber diese Minderheit existiert, sie macht sich grosse Sorgen und sie ist entschlossen, diese unsere Verfassung und die darin festgeschriebenen Grundrechte zu verteidigen. Dazu kommt ein nicht zu unterschätzender Teil einer schweigenden Mehr- oder Minderheit, die sich aus Opportunitätsgründen nicht mehr zu äussern wagt.

Der Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, wobei die Verfassung so ausgelegt ist, dass Minderheiten – nicht nur sprachliche, sondern auch kulturelle und ideelle – durch ein gewisses, allerdings nicht eindeutig durchformuliertes Konsensprinzip geschützt werden. Es kann also nicht sein, dass eine Mehrheit Verfassungsänderungen oder Gesetze beschliesst, die für Minderheiten als absolut unannehmbar gelten.

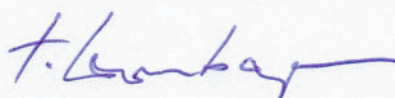
Der Schutz der unveräusserlichen Grundrechte, die von der Gesetzesvorlage tangiert werden, misst sich also an den ideellen, kulturellen und politischen Minderheiten, zu deren Schutz sie überhaupt bestehen. Ohne diesen Schutz verkommt die Demokratie eidgenössischer Prägung zu einer Diktatur der Mehrheit. Nicht umsonst ist die Freiheit der erste Zweck des Bundes, den die Verfassung nennt, noch vor Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden (siehe Präambel<sup>21</sup>). Ohne ein substanzielles Mass an Freiheit ist Demokratie unmöglich.

F-11300 Villarzel du Razès

Karin C. Niederberger



Thomas Leuenberger



Beatrice Schneider



---

<sup>21</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#ani1>



## **Stellungnahme Vernehmlassung zu Covid-19-Gesetz**

Von: NIEDERBERGER, LEUENBERGER, SCHNEIDER (Besorgte Auslandschweizer/innen)  
1 Montgrenier Nord  
11300 Villarzel du Razès  
France

**per E-Mail am 9.7.2020**

An die  
Schweizerische Bundeskanzlei  
Bundeshaus West  
3003 Bern  
recht@bk.admin.ch

### **Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz**

Sehr geehrte Präsidentin des Nationalrats Frau Moret  
Sehr geehrter Präsident des Ständerats Herr Stöckli  
Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr

Der Bundesrat hat am 19.6.2020 das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Covid-19-Gesetz eröffnet. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Zusammenfassend kommen wir zum Schluss,

- (1) Dass die Voraussetzungen für eine Dringlicherklärung und sofortige Inkraftsetzung dieses Gesetzes auf der Basis von Art. 165 Bundesverfassung nicht gegeben sind, insbesondere nicht soweit es um den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor COVID-19 geht. Die bestehende gesetzliche Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht als rechtliche Basis für einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus;
- (2) Dass unabhängig von der Frage der Dringlichkeit ohnehin kein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Die bestehende Ordnung (Epidemiengesetz; allenfalls Art. 185 Abs. 3 BV) reicht für den Schutz der öffentlichen Gesundheit vor den Auswirkungen von COVID-19 vollumfänglich aus.
- (3) Dass auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten ist, weil es schwerwiegende rechtsstaatliche Mängel aufweist. Dass im Falle seiner inhaltlichen Beratung die nachfolgend aufgezeigten Mängel und Risiken für die Bevölkerung auf jeden Fall zu beseitigen sind, da diese verfassungsmässige Rechte und Schutzgarantien (insbesondere das Legalitäts- und das Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen.

### **Wir empfehlen daher der Bundesversammlung**

- (I) auf das Geschäft mangels Dringlichkeit nicht einzutreten, resp. die Dringlichkeit abzulehnen;**
- (II) Eventualantrag bei Eintreten auf diese Vorlage:  
das Gesetz mangels Notwendigkeit vollständig abzulehnen;**
- (III) Eventualantrag bei grundsätzlicher Annahme dieses Gesetzes:**

**eine umfassende Überarbeitung oder Anpassung des Gesetzes im Sinne untenstehender Ausführungen vorzunehmen.**

## **Begründung unserer Schlussfolgerungen und Empfehlungen:**

### **1.) Zu Schlussfolgerung 1**

#### **Fehlende Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV**

Gemäss Artikel 13 der Vorlage soll das Gesetz für dringlich erklärt werden im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV. Eine Dringlicherklärung nach Art. 165 Abs. 1 BV würde voraussetzen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile drohen, sollte das Gesetz nicht unmittelbar Geltung erlangen (Tschannen in St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, N. 6 zu Art. 165, 3. Auflage 2014). Im Zusammenhang mit COVID-19 bedeutet dies: Der Bundesrat hätte *nachzuweisen, dass nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen, würde dieses Gesetz nicht für dringlich erklärt.*

Diesen Nachweis hat der Bundesrat nicht erbracht. Er hat nicht einmal den Versuch unternommen, ihn zu erbringen. Er ist in dieser Hinsicht in keiner Art und Weise tätig geworden.

Damit missachtet er die Beweispflicht, die im Rechtsstaat jener Instanz obliegt, die Dringlichkeit behauptet und Grundrechte zu beschneiden gedenkt, sei es auch nur zeitweilig (Art. 2 Abs. 4 des Entwurfes). Dies ist umso unbegreiflicher, als der Bundesrat seinen verfassungsrechtlich gebotenen Beweispflichten während der Corona-Krise noch niemals, also seit Anbeginn seiner oktroyierten Massnahmen nicht nachgekommen ist. Die verfassungswidrigen Grundrechtsbeschneidungen (Versammlungsfreiheit, Bewegungsfreiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Vereinsfreiheit, Familienfreiheit, wirtschaftliche Betätigungsfreiheit u.a.m) dauern nun schon mehrere Monate an, ohne dass die Exekutive auch nur Anstalten macht, ihren Beweislasten nachzukommen. Stattdessen hat sie ausländische Lagebeurteilungen kopf- und kritiklos übernommen und ausländische Massnahmen ungeprüft in der Schweiz ebenfalls erlassen und umgesetzt. Damit hat sie schweizerische Souveränität mit Füßen getreten, anstatt dem Auftrag nachzukommen, für den sie gewählt ist: eine eigene, kritische Lagebeurteilung zu erstellen, die verschiedene Seiten der alles andere als einheitlichen wissenschaftlichen Expertise zu Wort kommen lässt (Dr. med. Claus Köhnlein, Prof. Dr. Hendrick Streeck; Prof. Dr. Sucharit Bhakdi, Prof. Dr. Klaus Püschel; Dr. Wolfgang Wodarg, Prof. Dr. John Ioannidis; Prof. Dr. Knut Wittkowski; Prof. Dr. Doron Lancet und viele andere mehr). Auf diese Weise kam es zum Erlass unverhältnismässiger, weil nicht erforderlicher Massnahmen. Dieses Vorgehen verstösst gegen die Art. 5 Abs. 2, 9 und 36 Abs. 3 der Bundesverfassung. Es muss demnach vom Parlament unbedingt korrigiert werden, um weitere Verletzungen wesentlicher verfassungsmässiger Grundsätze (Verhältnismässigkeit etc.) wenigstens für die Zukunft auszuschliessen.

Die täglichen BAG-Berichte betreffend Hospitalisierungen und Todesfälle weisen seit anfangs Mai nur noch minimale Zahlen aus. Für Spitäler und Ärzte in der Schweiz ist das Phänomen COVID-19 als eigenständige erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit (resp. Bedrohung für die Infrastruktur) nicht mehr wahrnehmbar - abgesehen von einer tiefgreifenden Verängstigung in der Bevölkerung, die massgeblich auf die zu diesem Zweck geführten, ständigen Kampagnen des Bundesrats, der SRF und der Presse zurückzuführen sind. Zwischenzeitlich hat sich die Diskussion von den effektiv erkrankten und verstorbenen Personen völlig entfernt und auf die Thematik der Tests verlagert: „Anzahl positiv getestete Personen pro Tag“. Diese oberflächliche Betrachtungsweise wird der effektiven Bedrohungslage durch COVID-19 aus zahlreichen Gründen nicht gerecht.

Einerseits hängt diese Messgrösse (Anzahl positiv getestete Personen) von der Anzahl der durchgeführten Tests ab. Diese ist in den letzten Wochen aber stetig auf ein hohes Mass gestiegen. Setzt man jedoch die positiven Testergebnisse ins Verhältnis zur Zahl der vorgenommenen Tests, ergibt sich keine Steigerung, sondern ein gleichbleibender Anteil von unter einem Prozent. Das wird aber verschwiegen und zusätzlich noch dadurch verschleiert, dass von steigenden «Fallzahlen» die Rede ist. Es handelt sich aber gerade um keine «Krankheitsfälle» (mit Symptomen), sondern nur um positive Testergebnisse. Zweitens wurden diese Tests niemals von einer unabhängigen Instanz validiert, und ihre Treffergenauigkeit ist in der Fachwelt mehr als bloss umstritten (<https://www.youtube.com/watch?v=MGfBIWX2m0U&feature=youtu.be> [ab Min. 2]). Drittens ist die Zahl der Fälle mit COVID-19-bedingten schwerwiegenden Komplikationen mittlerweile statistisch dermassen tief, dass die Testergebnisse (Anzahl positiv getestete Personen) in keiner Weise als genügend anerkannt werden können als Erfüllung der dem Bundesrat obliegenden Beweislast für eine effektiv erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit, respektive der Krankenpflegeeinrichtungen.

**Die stete Berufung auf die Testergebnisse seitens Bundesrat ist deshalb im Fall von COVID-19 irreführend und zur Rechtfertigung besonderer Kompetenzen nicht geeignet.**

Um unter den gegenwärtigen Umständen tatsächlich erkrankte Personen wirksam zu behandeln und um die Verbreitung des grippeähnlichen Phänomens COVID-19 zu hemmen, ist es in keiner Weise erforderlich, dass der Bundesrat besondere Kompetenzen auf der Basis von Art. 7 oder 6 Epidemiengesetz (Ausserordentliche oder Besondere Lage) beansprucht. Die täglich aufs Neue vom BAG bestätigten tiefen Hospitalisierungs- und Todesfallzahlen sowie die Erkenntnis, dass COVID-19 für sich allein die öffentliche Gesundheit nicht erheblich bedroht, hätten längst zu einer Beendigung auch der Besonderen Lage (Art. 6 EpG) führen müssen.

Obwohl es evident ist, dass von COVID-19 **keine erhebliche Gefahr** mehr ausgeht für **die öffentliche Gesundheit und für die Spitalinfrastruktur**, hat der Bundesrat zu keinem Zeitpunkt triftige und wissenschaftlich überprüfbare Gründe vorgebracht, um die Aufrechterhaltung seiner weitreichenden Kompetenzen im Zusammenhang mit COVID-19 zu rechtfertigen.

Aus diesen Gründen ist die Dringlichkeit dieses Gesetzes zu verneinen. Nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischem Datenmaterial ist in keiner Weise erkennbar und schon gar nicht bewiesen, *welche nicht wiedergutzumachende Nachteile für die öffentliche Gesundheit drohen würden, wenn diese Vorlage nicht für dringlich erklärt würde. Deshalb ist sie als nicht dringlich zurückzuweisen.*

Die bestehende gesetzliche Ordnung des Epidemiengesetzes (und allenfalls von Art. 185 Abs. 3 BV) reicht aus, um mit COVID-19 und allfälligen negativen Auswirkungen fertig zu werden.

Und sollte trotzdem wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

## **2.) Zu Schlussfolgerung 2:**

**Fehlende Notwendigkeit für eine Regelung (zusätzlich zur bereits bestehenden gesetzlichen Ordnung)**

Was oben im Zusammenhang mit der Dringlichkeit gesagt wurde, gilt vollumfänglich auch für das COVID-19-Gesetz per se, soweit es bezweckt, eine von COVID-19 ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit zu bannen.

Gemäss Erläuterungen will der Bundesrat für die epidemiologischen Massnahmen eine Regelung vorschlagen, *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 die ausserordentliche Lage für beendet erklärt und zur besonderen Lage zurückkehrt.*“(Erläuterungen S. 7)

Dabei besteht wie bereits zuvor dargelegt für eine analoge Anwendung von Art. 7 EpG, respektive für dessen Verlängerung per Gesetz absolut keine Veranlassung:

Gemäss bundesrätlicher Botschaft vom Dezember 2010 zum Epidemiengesetz kommt der Status der ausserordentlichen Lage gem. Art. 7 EpG nur in Fällen von „Worst Case Pandemien“ in Frage, etwa in der Art der „Spanischen Grippe“<sup>1</sup>. Ein solches Szenario lag aber bis heute zu keinem Zeitpunkt auch nur annähernd vor. Die Spanische Grippe forderte bekanntlich zwischen 25 und 50 Millionen Tote (bei einer Weltpopulation von 1.8 Mrd. Menschen). Die Zahl der an COVID-19 verstorbenen Menschen beträgt demgegenüber weniger als 0.5 Millionen (bei einer aktuellen Gesamtpopulation von bald 8 Mrd. Menschen). Zudem ist bekannt, dass die Spanische Grippe besonders die Bevölkerung im mittleren Alter dahintrug, COVID-19 dagegen primär nur betagte Personen oder solche mit besonderen Vorerkrankungen.

Die Voraussagen zur Sterblichkeit seitens der WHO, der Johns Hopkins University und des Robert Koch Instituts, auf die der Bundesrat sich gestützt hat, haben sich bis zum Dreissigfachen als überzogen erwiesen. Das steht heute anhand der verfügbaren Zahlen fest. (Vgl. Roger Köppel, Telegram, [https://t.me/uncut\\_news/12181](https://t.me/uncut_news/12181))

Seit spätestens Mitte April 2020 steht also eindeutig fest, dass das COVID-19-Phänomen in keiner Weise als „Worst Case Pandemie“ im Sinne der Botschaft zum Epidemiengesetz betrachtet werden kann. Insbesondere wurde schnell klar, dass die erschreckenden Bilder aus Italien auf die Schweiz nicht zutreffen würden.

- Die Krankenhäuser in Norditalien sind auch in anderen Jahren jeweils zur Grippesaison überlastet. Ein beträchtlicher Teil des Ansturms auf die Krankenhäuser in Norditalien war in dieser Saison der Angst vor einem neuen unbekannten Virus geschuldet.
- Die Überlastung der Krematorien in Norditalien war lokal beschränkt auf die Gebiete, die mit starken Einschränkungen belegt wurden. Diese Überlastungen waren massgeblich eine Folge der auferlegten Massnahmen, welche die in Italien überwiegend übliche Erdbestattung maximal erschwerte und persönliches Abschiednehmen verunmöglichten.
- Bereits in einer Studie des *European Centre for Disease Prevention and Control* aus dem Jahre 2018 war nachgewiesen worden, dass Italien innerhalb Europas einen Spitzenplatz bezüglich tödlicher multiresistenter Keime belegt.
- Die Strukturen der Gesundheitssysteme unterscheiden sich zwischen den Ländern sehr stark. Die Überflutung der Spitäler, wie sie in Italien, Frankreich und Spanien auftrat, konnte in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt beobachtet werden.
- In der Schweiz wurden die empirischen Daten aus Italien schnell bestätigt: Der weitaus überwiegende Teil der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, hatten mindestens eine schwere Vorerkrankung (Gemäss täglichen Berichten des BAG)

---

1 Im Sinne der Botschaft des Bundesrates zum EpG vom 3. Dezember 2010, S. 363.

waren dies in der Schweiz 97%). Entsprechende Daten aus Italien standen bereits per Ende März zur Verfügung.

- Das Altersmuster der Personen, bei denen beim Tod eine Covid-19 Infektion vorlag, gleicht dem Altersmuster der verstorbenen vor dem Auftreten der Covid-19 Epidemie (Gemäss Bericht des BAG vom 20.06.2020 lag der Altersmedian bei 84 Jahren, also geringfügig höher als die allgemeine Lebenserwartung in der Schweiz. Entsprechende Daten aus Italien standen per Ende März zur Verfügung).

Aus all diesen Gründen ist es nun - nach über 6 Monaten Erfahrung mit COVID-19 und reichlich vorhandenem empirischen Datenmaterial – in keiner Weise erkennbar, warum es noch immer notwendig sein soll, mittels COVID-19-Gesetz dem Bundesrat weiterhin besondere Kompetenzen einzuräumen im Bereich von Art. 6 und sogar Art. 7 EpG. Der Bundesrat belegt im Erläuternden Bericht in keiner Weise, welche erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit durch COVID-19 ganz genau ausgeht, welche das vorliegende Gesetz zwingend erforderlich machen würde.

Generell hat es der Bundesrat versäumt, die besondere Gefährlichkeit von COVID-19 für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz nachzuweisen. Zu diesem Nachweis wäre der Bundesrat aber gemäss Epidemiengesetz (s. auch Botschaft zum Epidemiengesetz, S. 385) und gemäss Bundesverfassung (Art. 36 BV) von Anfang an klar verpflichtet gewesen. Wissenschaftlich breit abgestützte empirische Daten, welche die (qualitativ und quantitativ) erhebliche Bedrohung der öffentlichen Gesundheit belegen, fehlen bis heute. Obduktionen wurden so gut wie gar keine vorgenommen, wodurch man die Wirkungsweise und die Letalität von COVID-19 im Einzelfall hätte feststellen können.

**Aus all diesen Gründen besteht für diesen Erlass, soweit er die Bekämpfung von COVID-19-bezweckt, keine Notwendigkeit.** Mit dem geltenden Epidemiengesetz steht dem Bundesrat und den Kantonen eine ausreichende gesetzliche Grundlage zur Verfügung, um mit dem Phänomen COVID-19 adäquat fertig zu werden.

Sollte aber wider Erwarten eine Situation eintreten, in welcher die öffentliche Gesundheit tatsächlich in erheblicher, besonderer Weise gefährdet wäre, stünden dem Bundesrat die bekannten Rechtsgrundlagen zur Verfügung (Art. 6 EpG; bei nachgewiesenem Bedarf allenfalls auch auf Art. 7 EpG und Art. 185 Abs. 3 BV). Davon sind wir heute aber weiter entfernt denn je.

### **3.) Zu Schlussfolgerung 3**

#### **Mängel, welche verfassungsmässige Rechte und Grundsätze (insbesondere das Legalitäts- und Verhältnismässigkeitsprinzip) verletzen**

Der Entwurf zum Covid-19 Gesetz enthält Artikel, die bewährte Garantien der Bundesverfassung über Bord werfen. Aus diesem Grund ist auf das geplante Gesetz in seiner jetzigen Form nicht einzutreten. Sollte trotz der schwerwiegenden rechtsstaatlichen Mängel eine inhaltliche Beratung erfolgen, müssen diese Artikel dringend entfernt oder angepasst werden.

**Zu streichende Teile:** Folgende Artikel und Absätze schätzen wir aus verfassungsrechtlichen Überlegungen als sehr problematisch ein, weshalb sie zu streichen sind:

- **Art. 2 Abs. 3 lit. g** betr. Ausnahmen von den Bestimmungen über die Einfuhr von Heilmitteln:  
Soweit diese neue Regelung im Resultat dazu führt, dass Heilmittel auf den Schweizer Markt gelangen können, welche die üblichen Zulassungsvoraussetzungen für in der Schweiz hergestellt

Heilmittel nicht erfüllen, ist diese Bestimmung zu streichen (s. auch unser Kommentar zu den Bestimmungen Art. 2 Abs. 3 lit. h und i; unten).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. h** betr. Ausnahmen von der Swissmedic-Bewilligungspflicht:

Die Gesundheitsversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau. Diese besondere Qualität basiert auf sehr gut qualifiziertem Personal und auf qualitativ und quantitativ hochstehender Spitalinfrastruktur.

Die Phase des Lock-Down hat bewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend qualifiziertes Personal und ausreichend Notfallkapazitäten zur Verfügung standen. Eine gewisse zusätzliche Belastung während dieser Phase resultierte aus häufigen Umstellungen in den Konzepten, Sicherheitsanforderungen und Abläufen - nicht aber aus einem erhöhten Personalausfall oder aus einem Ansturm durch Patienten.

Über die gesamte Schweiz betrachtet erlitten die Krankenhäuser und praktisch sämtliche Arztpraxen in der Schweiz vor allem einen enormen finanziellen Schaden aufgrund der vom Bundesrat verhängten Behandlungsverbote und des massiven Nachfrageeinbruchs.

Aufgrund dieser Erfahrungswerte besteht daher selbst bei einer zweiten Welle keine Notwendigkeit, die Bewilligungspflicht seitens Swissmedic für bestimmte Tätigkeiten aufzuheben. Sollte die Situation wider Erwarten nachweislich und deutlich aus dem Ruder laufen, hätte der Bundesrat noch immer die Handlungsmöglichkeit, die notwendigen Anordnungen zeitnah direkt gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV zu erlassen.

- **Art. 2 Abs. 3 lit. i** betr. Lockerung von Zulassungskriterien für Arzneimittel:

Bewilligungspflicht und Zulassungskriterien für Arzneimittel bezwecken, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten Produkten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards zu senken. Dies wäre mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag an den Bund gegenüber der öffentlichen Gesundheit gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar. Die vorgesehene Bestimmung würde darauf hinauslaufen, dass für eine unbegrenzte Zahl von Personen in der Schweiz der Schutz ihrer persönlichen Unversehrtheit nach dem üblichen Standard von Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 36 BV nicht mehr gewährleistet wäre.

Im Worst Case könnte dies auch zur Folge haben, dass Impfstoffe, welche allenfalls noch nicht ausreichend auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft wurden oder sogar in die Erbsubstanz eingreifen, ohne gerichtliche Überprüfung für bestimmte Personengruppen (in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 lit. d EpG) für obligatorisch erklärt werden könnten. Dazu könnte es kommen, obwohl Impfungen und insbesondere die Veränderung der menschlichen Erbsubstanz als ein **Eingriff in den Kerngehalt der körperlichen Unversehrtheit** zu betrachten wären (im Sinne von Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 4 BV).

- **Art. 2 Abs. 3 lit. j** betr. pauschale Lockerung der Sicherheitsvorkehrungen für alle Medizinprodukte:

Diese ist aus demselben Grund klar abzulehnen wie die Bestimmung zuvor. Die Bestimmungen über die Konformitätsbewertung von Medizinprodukten bezwecken gerade, den Gesundheitsschutz der einheimischen Bevölkerung vor risikobehafteten ausländischen Arzneimittelprodukten sicherzustellen. Die vorliegende Bestimmung würde den Bundesrat ermächtigen, je nach Lage (und je nachdem, welche Berichterstattung in den Medien gerade vorherrscht), die hohen schweizerischen Standards fallen zu lassen. Dies wäre mit dem Schutzauftrag des Bundes gegenüber der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung gemäss Art. 118 Abs. 1 BV nicht vereinbar.



Im Übrigen droht der gleiche Worst Case, der vorstehend zu Art. 2 Abs. 3 lit. i beschrieben wurde.

- **Art. 2 Abs. 6** betreffend Schutz besonders gefährdeter Personen

Der Bedarf an einer schweizweit einheitlichen Regelung ist nicht ausreichend nachgewiesen. Es gibt keinen Grund, von der föderalen Ordnung und der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone abzuweichen. Das Prinzip der Selbstverantwortung und der Menschenwürde (gerade bei älteren Personen) muss gewahrt bleiben. So ist es etwa von vornherein verfehlt, alle Menschen über 65 Jahre als besonders gefährdete Personen zu betrachten, wie das im Erläuternden Bericht geschieht. Die vorgeschlagene Regelung ist ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und das Recht jedes Arbeitgebers, die für seinen Geschäftsbetrieb sinnvollen Massnahmen zum Gesundheitsschutz der von ihm beschäftigten Personen vorzusehen (Fürsorgepflicht des Arbeitgebers). In vielen Fällen wird eine pauschale Regelung den individuellen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung tragen und sich damit als unverhältnismässig erweisen. Aus diesem Grund ist dieser Absatz zu streichen.

- **Art. 8** betr. Finanzielle Unterstützung der Medien:

Die starke finanzielle Unterstützung der grossen schweizerischen Medienhäuser auf der Basis der COVID-19 Verordnungen hat dazu geführt, dass die sog. vierte Macht im Staat so gut wie ausschliesslich die Sicht des Bundesrates transportierte.

Abweichende wissenschaftliche Meinungen zum Phänomen COVID-19 und zum Umgang damit (geäussert beispielsweise von den Professoren Bakhdi, Streeck, Püschel oder Dr. Wodarg) werden bis heute vollständig ausgeblendet. Personen, welche in der Öffentlichkeit eine vom Bundesrat abweichende Meinung vertreten, werden entweder ignoriert oder als verrückt bis gefährlich dargestellt. Viele Medien haben sich durch die starken Bundesgelder zu einer Berichterstattung hinreissen lassen, welche unter der Perspektive von **Art. 258 StGB** (Schreckung der Bevölkerung) im höchsten Mass problematisch ist und im Einzelfall vermutlich einschlägig war.

Diese von den Medien getriebene Entwicklung betrachten wir als eine echte Gefahr für unsere Demokratie. **Aus diesem Grund sind die Massnahmen im Medienbereich im Zusammenhang mit Covid-19 gemäss Art.8 der Vorlage (sowie bei jeder weiteren Epidemie) ersatzlos abzulehnen.**

Sollte der Bundesrat über eine Medienförderung nachdenken wollen, müsste der erste Gedanke einem **Qualitätsmonitoring** gelten. Dieses müsste von einer unabhängigen und vom Volk gewählten Stelle überwacht werden. Wie sich in den letzten Monaten eindrücklich gezeigt hat, ist eine Finanzierung durch den Bund als Mittel denkbar ungeeignet, um eine qualitativ hochwertige und unabhängige Berichterstattung zu sichern.

- **Art. 11** betr. Aufstellung neuer Straftatbestände:

Art. 123 Abs. 1 BV erklärt das Strafrecht zur Bundessache und Art. 1 StGB statuiert den Satz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher seit dem Alten Rom gilt (Nulla poena sine lege). Dieser Grundsatz erfordert gemäss einhelliger Lehre ein Gesetz im formellen Sinn und ist auch in Art. 7 EMRK verankert. Eine blossе Verordnung des Bundesrates reicht hier keinesfalls aus.

Die Eidgenössischen Räte sind daher nicht befugt, dem Bundesrat die Ermächtigung zur Begründung neuer Straftatbestände zu übertragen. Wenn der Bundesrat aber strafbedrohte Massnahmen erlassen darf, kann er völlig neue Straftatbestände schaffen (bisher schon zum Beispiel „Menschenansammlung“, „Teilnahme an Veranstaltungen“ und ähnliches), welche sich

durch ganz neue, zudem unbestimmte Tatbestandsmerkmale definieren. Diese Vorschrift verstösst folglich eindeutig gegen Art. 1 StGB und gegen Art. 7 EMRK. Art. 11 des Entwurfes ist damit verfassungs- und völkerrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen.

**Zusammenfassung der Feststellungen zum Entwurf des Covid-19 Gesetz, im Falle einer inhaltlichen Beratung:**

**Das Gesetz beinhaltet Teile, die verfassungswidrig sind und für unser Gesundheitssystem und für unsere Wirtschaft unverhältnismässig negative Auswirkungen haben. Darum empfehlen wir das ersatzlose Streichen von Art. 2 Abs. 3 lit. g bis j und Art. 2 Abs. 6 sowie Art. 8 und 11 des Entwurfs.**

Eingereicht von  
der Vereinigung:

Privat (besorgte) Auslandschweizerinnen

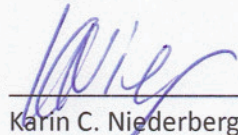
Ort:

Villarsel du Rarès

Datum:

9.7.2020

Unterschrift(en):

  
Karin C. Niederberger

  
Beatrice Schneider

Tom Leuenberger

